L'Ouest en transition

Conseil économique
du Canada
1984

L'Ouest en transition

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

L'Ouest en transition

1984

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue EC22-123/1984F Canada: 9,95 $
ISBN 0-660-91345-3 à l'étranger: 11,95 $ (can)

Prix sujet à changement sans avis préalable

This report is also available in English under the title : *Western Transition.*

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada		**ix**
1	**Problèmes et perspectives**	**1**
	Croissance incertaine et manque de diversification	2
	Un juste partage des bénéfices de la Confédération	3
	Préoccupations propres à certaines provinces	4
	Des objectifs de développement pour l'Ouest	6
2	**L'économie et la prospérité de l'Ouest**	**7**
	Le revenu réel	7
	L'inflation et le chômage	10
	L'instabilité du revenu	12
	La diversité des possibilités d'emploi	15
	Conclusion	20
3	**L'Ouest et la Confédération**	**21**
	La Confédération : avantages et désavantages	21
	Les tarifs douaniers	21
	Bilan des dépenses et des recettes fédérales	23
	Taille et croissance de la population	27
	La diversification économique	29
	Les exportations de l'Ouest et les échanges compensatoires	33
	Conclusion	35
4	**Un cadre d'analyse**	**37**
	Le modèle « expansion-contraction »	37
	Le modèle « expansion-progression »	39
	Sources possibles de conflit entre politiques	41
	Notre approche	41
5	**Le secteur forestier**	**43**
	Les perspectives de développement de l'industrie	44
	L'offre	44
	La demande	44
	Les enjeux	45
	L'importance économique du secteur forestier	46
	Les exportations	48
	L'apport à la croissance à long terme	48
	La politique sylvicole	51
	La réglementation	52
	La politique actuelle	52
	Les options	57
	La propriété	60
	Le régime des droits de coupe	60

L'incidence de la méthode d'évaluation actuelle 61
Recommandations 62
La réglementation 63
La sylviculture intensive 63
Abattage : réglementation et droits de coupe 64
La commercialisation 64

6 Le pétrole et le gaz naturel 67
L'industrie en Alberta, 1961-1983 71
La situation dans les trois autres provinces de l'Ouest 75
Scénario pour l'avenir : 1983-2000 76
D'autres scénarios possibles 78
Conclusion 80

7 L'agriculture 81
Un survol de l'industrie agricole de l'Ouest 81
L'instabilité du revenu agricole 84
Le commerce des céréales 88
Une production agricole en hausse 90
L'avenir de la culture céréalière dans l'Ouest 94
L'évolution future des prix et de la production 96
Mesures pour atténuer l'instabilité des revenus 99
Mesures pour améliorer la productivité et la situation concurrentielle du Canada 100
Le bétail et la préparation des viandes 102
L'industrie du bœuf 103
L'industrie du porc 106
L'industrie du mouton 107
L'industrie de la volaille 107
Les marchés d'exportation et le problème de la « fragmentation verticale » 107
Conclusion et recommandations 109

8 Trois industries en croissance : la potasse, l'uranium et le charbon 111
La production minérale 111
L'avenir du marché des minéraux 117
La potasse 118
L'uranium 120
Le charbon 123
Les politiques 126

9 La pêche, le tourisme et les ressources aquatiques 129
La pêche sur la côte Ouest 129
L'industrie du tourisme 131
Les ressources aquatiques 134
Conclusion 138

10 Les transports 141
L'importance des transports 142
L'importance des divers modes de transport 144

Les plaintes concernant les sociétés ferroviaires dans l'Ouest 148
Les aspects économiques du transport ferroviaire et des tarifs de transport des marchandises 148
Le tarif statutaire pour le transport des céréales 150
L'abandon de certains embranchements 156
Le programme d'aide au transport des provendes 156
Les tarifs de l'Est 157
La capacité du réseau ferroviaire et son financement 157
Le secteur manufacturier et les tarifs pour le transport des marchandises dans l'Ouest 158
La nationalisation des infrastructures ferroviaires 162
Les tarifs-marchandises et le coût de la vie 163
La croissance de la productivité dans l'industrie du transport ferroviaire au Canada 164
Le transport routier 165
Le transport maritime 165
Le transport aérien 167
Les pipelines 167
Conclusion 167

11 Le secteur des services et la croissance économique 169
La place des services dans l'économie 169
Certaines comparaisons nationales et internationales 175
Les services et l'augmentation du niveau de vie 179
Les sources d'amélioration de la productivité 182
La spécialisation 182
Les économies d'agglomération 184
Le progrès technique 184
Les services et la croissance de l'emploi 184
L'informatique 187
Le rôle des pouvoirs publics 188

12 Les économies d'agglomération 191
Les services : un phénomène urbain 191
Les économies d'agglomération 197
Les facteurs d'agglomération et l'industrie canadienne 198
Le secteur des services 200
Le secteur de la fabrication 201
La portée des résultats 203
Le rôle des pouvoirs publics 204
Conclusion 207

13 Le secteur de la fabrication 209
Les résultats d'une étude sur le secteur manufacturier au Manitoba 213
Les Fonds du patrimoine et la diversification 216
Le secteur secondaire et l'instabilité de l'emploi 218
Conclusion 219

14 Conclusions 221
Colombie-Britannique 222

Alberta 223
Saskatchewan 224
Manitoba 225
Le rôle des pouvoirs publics 226

Dissidence **231**

Recommandations **233**

Appendices
A Appendice au chapitre 2 **237**
B Appendice au chapitre 5 **249**
C Appendice au chapitre 11 **253**
D Appendice au chapitre 12 **261**
E Appendice au chapitre 13 **265**

Notes **277**

Liste des tableaux et graphiques **287**

Membres de l'équipe **293**

Ce document est signé par les membres du Conseil économique du Canada. M. Thomas exprime, cependant, des reserves qu'on trouvera après le chapitre 14.

Membres du Conseil économique du Canada

DAVID W. SLATER, président
PETER M. CORNELL, directeur
PATRICK ROBERT, directeur

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

ROGER BEAUCHEMIN
Associé principal
Beauchemin-Beaton-Lapointe
Montréal

RAYMOND BLAIS
Président
Confédération des Caisses populaires
et d'économie Desjardins du Québec
Lévis (Québec)

PIERRE BRIEN
Vice-président
Société immobilière du Canada (Mirabel) ltée

PAUL-ÉMILIEN DALPÉ
Ancien chef syndical
St-Jérôme

G. CAMPBELL EATON
Directeur administratif
Newfoundland Tractor and Equipment Co. Ltd.
Saint-Jean

SHIRLEY B. GOLDENBERG
Professeur
Faculté d'administration
Université McGill
Montréal

T. EARLE HICKEY
Ex-ministre des Finances
de l'Île-du-Prince-Édouard
Charlottetown

GORDON HILL
Agriculteur
Varna (Ontario)

KALMEN KAPLANSKY
Chercheur supérieur
Centre des droits de la personne
Université d'Ottawa
Ottawa

DONALD H. MCDOUGALL
Associé
Stewart MacKeen & Covert
Halifax

PETER PODOVINIKOFF
Président
P.M.P. Holdings Limited
Richmond (C.-B.)

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

GERALD V. SCHULER
Administrateur en chef
Co-operative College of Canada
Saskatoon

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

RALPH G. M. SULTAN
Vice-président
Starlaw Holdings Limited
Toronto

DOUGLAS P. THOMAS
Vice-président
Toronto Investment Management Inc.
Toronto

ROY VOGT
Professeur
Collège St-Paul
Université du Manitoba
Winnipeg

J. IRVING ZUCKER
Président
Re-Vest Holdings Limited
Hamilton

L'Ouest en transition

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada:

. . Chiffre non disponible
. . . n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro
e estimation
x données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Problèmes et perspectives

Dans ce rapport, nous évaluons les chances de développement à long terme des provinces de l'Ouest du Canada : le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Nous sommes optimistes à leur sujet. Si les années 60 et 70 ont suscité un enthousiasme parfois excessif, la morosité du début des années 80 nous paraît tout autant déplacée. La croissance se révélera plutôt soutenue en termes absolus, tout à fait comparable à celle du reste du Canada, et sa faiblesse ne sera que relative par rapport à la vague de prospérité des années 70.

Rien n'est garanti, bien sûr ! Notre conviction suppose la mise en œuvre de politiques appropriées, notamment pour la gestion du patrimoine forestier, la modernisation des transports, le développement des hydrocarbures, la mise en marché des céréales, l'exploitation des minéraux, le développement du secteur manufacturier et, surtout, le secteur des services dont l'importance ne cesse de croître.

Notre optimisme repose également – et ce n'est pas déraisonnable – sur l'absence d'événements particulièrement défavorables à l'étranger. Nous écartons l'hypothèse d'une crise comparable à celle des années 30, ce qui n'exclut cependant pas l'éventualité de récessions aussi graves que celle dont nous sortons à peine. Nous supposons que le prix réel des exportations de matières premières (céréales, charbon, pétrole et gaz, autres minéraux et produits forestiers) n'affichera aucune tendance importante à la baisse. Nous n'envisageons pas non plus que ces prix évoluent de façon particulièrement favorable. La prospérité de l'Ouest ne dépend pas d'un coup de chance inespéré. Il suffit qu'on lui épargne les catastrophes. Nous excluons en outre les conflits commerciaux, puisque l'apparition de nouvelles entraves aux exportations aurait de graves répercussions sur l'Ouest. Qui plus est, toute tentative de protéger davantage notre secteur manufacturier risquerait de réduire notre demande de produits importés et le flux de devises canadiennes vers l'étranger, limitant d'autant la demande pour nos exportations et, par voie de conséquence, l'essor économique de l'Ouest.

Bien que cela prête à discussion, notre optimisme s'appuie en outre sur la conviction qu'une hausse de la production de biens et de services qui n'entrent pas dans la composition des échanges internationaux ou interprovinciaux stimulera la croissance de façon importante. L'expansion du secteur des services, et à un degré moindre, celle du secteur manufacturier, contribueront à la fois à la création d'emplois et à une augmentation du revenu réel par habitant. Il va ainsi se confirmer une tendance déjà perceptible : le degré de dépendance à l'égard des richesses naturelles diminuera. L'Ouest sera donc moins sensible aux bouleversements qui caractérisent leur production et leur mise en marché.

En somme, les richesses naturelles continueront d'exercer une influence déterminante sur le rythme de développement de l'Ouest, mais la prochaine génération ne dépendra plus aussi exclusivement de ces richesses – elle en dépendra probablement moins – pour jouir d'une croissance économique soutenue. La diversification, telle qu'on l'entend habituellement, s'avère cependant bien improbable puisque l'Ouest ne deviendra sans doute jamais une importante région de fabrication de produits finis. Mais deux des principaux objectifs que l'on cherche habituellement à atteindre au moyen de la diversification se réaliseront au moins en partie : la vulnérabilité des provinces de l'Ouest à une baisse des prix découlant d'une productivité accrue sera réduite, et leur sensibilité aux chocs économiques imputables à l'instabilité des prix mondiaux des matières premières sera moins grande. Il est impossible de prévoir dans quelle mesure la région deviendra moins vulnérable, mais l'évolution en ce sens semble très nette.

Nous prévoyons que toutes les provinces jouiront d'une croissance soutenue. En Colombie-Britannique, nous estimons que l'adoption de politiques appropriées et l'évolution probable des prix permettront de surmonter les difficultés que connaît le secteur forestier et activeront le développement de la province. En Alberta, la croissance sera beaucoup plus lente que par le passé mais restera néanmoins assez vigoureuse. La Saskatchewan va pratiquement maintenir le rythme soutenu de développement qu'elle vient de connaître. Le progrès du Manitoba est plus difficile à prévoir, mais la croissance sera vraisemblablement un peu plus soutenue qu'elle ne l'a été récemment.

Ce rapport a été conçu de façon à justifier notre optimisme, à examiner dans le détail les économies provinciales et à décrire les politiques que nous jugeons nécessaires pour justifier notre confiance en l'avenir de ces provinces. Cet optimisme ne signifie

pas une absence de difficultés mais seulement une conviction qu'elles sont surmontables. Nous commençons donc par examiner quels problèmes au juste l'Ouest doit affronter.

Il semblera étrange à plusieurs de parler des « problèmes » de l'Ouest. Après tout, l'Ouest est perçu comme une région prospère, tant par ses habitants que par les gens de l'extérieur : une « terre promise ». Le Manitoba n'a sans doute pas été aussi favorisé que les autres provinces de l'Ouest. La récession n'a pas non plus épargné l'Ouest canadien. Néanmoins, l'amélioration du revenu et la croissance de la population au cours des deux dernières décennies ont été bien meilleures dans l'Ouest que dans le reste du Canada. De plus, comme nous le verrons, l'Ouest se porte bien, selon bon nombre d'indicateurs conventionnels de performance économique. Alors, de quels « problèmes » peut-il donc être affligé ?

Le plus sérieux tient peut-être à la hantise profonde des gens de l'Ouest de n'être que « des scieurs de bois et des porteurs d'eau ». Bon nombre estiment que la spécialisation de leur région dans les richesses naturelles représente un risque à long terme, indépendamment de la prospérité qui l'accompagne à court et à moyen termes. De plus, cette prospérité est elle-même perçue comme très aléatoire, sujette aux caprices du commerce international et de la production intérieure. D'autres considèrent que la production de matières premières destinées à l'exportation devrait normalement conduire à une première transformation, puis à une industrialisation totalement intégrée. Pour eux, poursuivre une spécialisation dans la production de matières premières, c'est limiter le potentiel de croissance et, en dernière analyse, appauvrir une région. D'autres prétendent cependant que les inconvénients de cette spécialisation dans les ressources sont largement compensés par les avantages qui en découlent, mais ils ne sont probablement qu'une minorité. Ainsi, un malaise général persiste face à un type de développement instable, non seulement ennuyeux à court terme, mais très dangereux à long terme. Tennyson, évoquant les séquelles de l'infidélité en amour, aurait pu tout autant songer aux répercussions profondes d'une croissance déséquilibrée sur la prospérité de l'Ouest, lorsqu'il écrivit :

It is the little rift within the lute,
That by and by will make the music mute.

Cette préoccupation tenace de n'être que « des scieurs de bois et des porteurs d'eau » reflète au fond la crainte d'une croissance incertaine, surtout à long terme, et du manque de diversification qui lui est intimement lié sans en être forcément la conséquence. On se pose également d'autres questions. La plupart prennent leurs racines dans la préoccupation des gens de l'Ouest de retirer leur juste part de la Confédération. De plus, chaque province de l'Ouest fait face à de nombreuses difficultés qui lui sont propres. Nous n'avons pas l'intention, pour le moment, de déterminer si toutes les préoccupations des gens de l'Ouest résistent à une analyse minutieuse. Nous reconnaissons simplement que des préoccupations de ce genre constituent un problème en elles-mêmes et, dans le reste du présent chapitre, nous en examinons la nature de façon plus poussée.

Croissance incertaine et manque de diversification

En dépit de grandes différences dans leurs économies, les provinces de l'Ouest sont, dans l'ensemble, davantage spécialisées dans l'exploitation des richesses naturelles et plus orientées vers les marchés d'exportation que les provinces centrales. Cette spécialisation contribue énormément à hausser le niveau de vie réel des gens de l'Ouest, autant que celui des autres Canadiens. Néanmoins, les ventes et les prix des matières premières sont plus instables que ceux des produits manufacturés et les résidents de l'Ouest estiment que la vie chez eux a un prix que ne partagent pas les autres Canadiens en raison des fluctuations plus prononcées de l'économie de leur région. À titre d'exemple des hauts et des bas qui ont marqué l'histoire de l'Ouest, ils citent les conséquences plus graves de la Grande Crise et les retombées de l'explosion des prix des matières premières en 1972-1973.

L'instabilité ne vient pas seulement d'une forte sensibilité aux fluctuations de la demande mondiale. Les régions spécialisées dans l'exploitation de quelques ressources naturelles seulement (produits forestiers et poisson en Colombie-Britannique, hydrocarbures en Alberta, céréales et potasse en Saskatchewan, et céréales au Manitoba) sont particulièrement vulnérables car l'offre et la demande de certaines matières premières peuvent varier considérablement même lorsque, de façon générale, la conjoncture économique mondiale est assez stable. Ainsi, le prix d'une céréale donnée peut chuter brutalement si les récoltes sont abondantes ailleurs ou si un cartel s'effondre; il peut grimper tout aussi soudainement si les récoltes sont mauvaises à l'étranger ou si un cartel réussit à s'imposer. Dans un cas comme dans l'autre, les revenus dans l'Ouest vont s'en trouver chambardés. Ou encore, les récoltes canadiennes peuvent être maigres ou abondantes, et bouleverser de la même façon le niveau des revenus. Cette irrégularité des rendements nets s'ajoute aux fluctuations encore plus importantes que causent les hauts et les bas du cycle mondial.

L'Ouest est donc condamné à une certaine insécurité à long terme, en plus d'une instabilité conjoncturelle à court terme. La croissance à long terme de l'emploi et de la population est menacée, la population peut même diminuer soudainement. On ne peut prendre la croissance de l'Ouest pour acquise à long terme parce que l'exploitation des ressources ne fournit pas une base économique solide. Aux prix actuels, ou à d'autres prévisibles, certaines ressources s'épuiseront d'ici quelques années ou quelques décennies. Le pétrole conventionnel en constitue l'exemple le plus frappant. Le prix des céréales a graduellement fléchi depuis 1914. On s'inquiète en outre de la détérioration de la qualité des sols et de la disponibilité de l'eau, deux éléments très importants dans l'avenir des ressources renouvelables de l'Ouest. Il devient difficile, avec de tels changements, de maintenir des taux de croissance des revenus et de l'emploi comparables à ceux d'autres régions.

Le corollaire de la spécialisation de l'Ouest dans l'exploitation des ressources, c'est la pauvreté relative de son secteur manufacturier et le manque de diversification qui s'ensuit. La région importe bon nombre de ses produits manufacturés des provinces centrales et de l'étranger, et sa structure industrielle s'en ressent. Les produits manufacturés sont moins sensibles que les matières premières aux incertitudes, aux perturbations et à l'instabilité à long terme de la production et de la demande (bien que certains en doutent aujourd'hui) et ils sont certainement à l'abri de risques tels l'érosion des sols ou l'épuisement des réserves. Une économie dont le secteur manufacturier occupe une part inférieure à la moyenne et dont le secteur primaire tient une part supérieure à la moyenne se caractérise donc par un niveau d'insécurité plus élevé. Vu sous cet angle, le manque de diversification n'est qu'une autre façon de décrire les difficultés d'une croissance instable due à la spécialisation dans l'exploitation des ressources.

Mais les soucis que provoquent la spécialisation ou le manque de diversification vont bien au-delà de l'inquiétude suscitée par une plus grande exposition au risque. Ils tiennent également à la gamme limitée des emplois disponibles. La dépendance à l'égard des richesses naturelles détermine la nature des emplois offerts : leur diversité et leur nombre sont plus limités, croit-on, que dans les provinces centrales, où l'activité économique est plus variée.

On peut distinguer deux dimensions à ce problème. D'abord, aux échelons supérieurs, les gens de l'Ouest craignent que certaines occupations très spécialisées ne soient pas disponibles du tout; pour d'autres, les chances sont limitées, de sorte que l'intéressé n'atteindra pas les sommets de sa carrière à moins d'émigrer vers les provinces centrales, de façon temporaire ou permanente. En deuxième lieu, certains jugent moins intéressants les emplois de niveau intermédiaire ou inférieur lorsqu'ils sont reliés à l'exploitation des richesses naturelles et au travail de la terre plutôt qu'aux occupations en usine. L'attrait des postes disponibles, le prestige dont ils jouissent dans la société, le niveau de revenu qu'ils garantissent : voilà ce qui manque. Les travailleurs agricoles en particulier – mais pas forcément les employeurs ou les travailleurs autonomes – ont souvent été moins favorisés que les autres travailleurs industriels sur le plan des salaires et des avantages sociaux.

Ainsi, l'orientation de l'économie de l'Ouest vers l'exploitation des richesses naturelles aux dépens de l'industrie manufacturière en amène plusieurs à conclure que les emplois « convenables » y sont moins nombreux et que les revenus y sont répartis moins équitablement qu'ailleurs. Les autochtones, pauvres et relativement plus nombreux dans l'Ouest qu'ailleurs au pays, posent à cet égard un problème sérieux et tout à fait particulier. C'est en partie parce que les bons emplois sont rares, dans une économie où le secteur manufacturier occupe une place aussi marginale, que, croit-on, leurs chances de sortir de la pauvreté sont réduites.

Un juste partage des bénéfices de la Confédération

Partout au Canada, les citoyens affichent une double loyauté envers leur province et envers leur pays. Ceux de l'Alberta se considèrent à la fois Canadiens et Albertains; ceux du Manitoba, se disent à la fois Canadiens et Manitobains; et ainsi de suite. Ce double sentiment d'appartenance conduit tout naturellement à dresser un bilan du contrat passé entre la Confédération et la province : retire-t-elle sa juste part d'avantages économiques ? En reçoit-elle même une part quelconque, ou cette part n'est-elle pas plutôt négative ? Les doutes que l'Ouest entretient au sujet des avantages de sa participation à la Confédération sont de différente nature. Ils portent sur la politique commerciale et tarifaire, la politique des transports, le bilan des recettes et des dépenses fédérales (avec un intérêt particulier pour les recettes tirées de l'exploitation des ressources), l'essence des grandes décisions du gouvernement fédéral et, enfin, la concentration du pouvoir économique dans les provinces centrales. Chacune de ces questions mérite un examen attentif.

Les fondements de la politique commerciale et tarifaire sont bien compris et acceptés dans l'Ouest. La nécessité d'accroître l'indépendance économique du Canada et le recours aux tarifs douaniers pour y parvenir sont pris pour acquis, ici comme ailleurs. Toutefois, les gens de l'Ouest s'estiment lésés par

cette politique : les prix qu'ils doivent payer pour les biens manufacturés et autres produits importés sont plus élevés alors qu'ils ne retirent pas, ou à peu près pas, d'avantages sous forme d'emplois ou de diversification industrielle.

Le transport – ferroviaire en particulier – est vital pour l'Ouest. Depuis l'adoption de la Loi nationale sur les transports en 1967, les tarifs de transport des marchandises ont presque toujours été fixés au niveau que les affréteurs pouvaient soutenir, seul le tarif réduit pour le transport des céréales faisant exception. Comme le chemin de fer n'a guère de concurrence dans les Prairies (ce qui n'est pas le cas en Colombie-Britannique), les gens de l'Ouest prétendent qu'ils doivent supporter une proportion plus importante des coûts fixes de l'exploitation ferroviaire aux dépens de leur niveau de vie. En outre, beaucoup considèrent que l'ensemble des dispositions tarifaires, dont celles du Nid de Corbeau, compromettent les chances de diversification économique dans l'Ouest, surtout dans les Prairies.

La répartition des fonds publics a toujours fait l'objet de discussions. On peut diviser les dépenses du gouvernement fédéral en paiements de transfert et en dépenses pour l'achat de biens et de services. Pour ce qui est des transferts, l'Ouest se considère souvent perdant, bien qu'à cet égard la situation varie d'une province à l'autre. Les résidents de cette région croient aussi qu'en principe, beaucoup d'activités gouvernementales sont décentralisables et que leur rentabilité économique n'est pas fonction de leur localisation. Mais l'Ouest ne reçoit en pratique qu'un pourcentage minime des emplois fédéraux, une situation que ses habitants jugent injuste. Du côté des recettes, bien qu'une part importante de la rente tirée des richesses naturelles demeure dans l'Ouest, une proportion considérable alimente le Trésor fédéral. En outre, les politiques du gouvernement fédéral pour déterminer quel pourcentage de la rente devrait lui revenir ont toujours été, et continuent d'être, aux yeux des gens de l'Ouest, discriminatoires à l'endroit des ressources de leur propre région. Ils en donnent pour exemple les différences dans le traitement réservé aux rentes provenant du pétrole et de l'hydroélectricité.

Ces doléances ont engendré, parmi les gens de l'Ouest, et notamment dans les provinces les plus occidentales, le sentiment que, par rapport à sa population et à ses revenus, l'Ouest supporte une part plus élevée des coûts du fédéralisme et en retire moins d'avantages que les provinces centrales. Bien que plusieurs de ces différences s'expliquent par une prospérité économique relativement plus grande, la population ne croit pas qu'elles soient toutes justifiées. De plus, comme elle considère que cette prospérité n'est pas assurée à long terme, elle croit qu'il faudrait miser sur certains des avantages qu'elle procure maintenant pour se prémunir contre un avenir incertain. Mais il sera difficile d'y parvenir si, dès qu'ils se manifestent, ces bénéfices sont engloutis dans les autres régions du pays.

Cependant, les responsabilités du gouvernement fédéral ne se limitent pas à engager des dépenses et à percevoir des recettes. Qu'il s'agisse d'administration, de réglementation ou d'autres grandes orientations politiques, les gens de l'Ouest estiment qu'on fait rarement un juste sort à leurs préoccupations. Les politiques fédérales en matière de transport, de réglementation du secteur énergétique et d'investissements étrangers, d'exportation de produits minéraux, de gaz naturel et autres ressources, constituent selon eux autant d'exemples où les intérêts des provinces centrales sont privilégiés de façon systématique et indue par rapport à ceux de l'Ouest.

Les résidents de l'Ouest se plaignent enfin du comportement des entreprises privées. Les sièges sociaux de nombreuses entreprises, notamment des banques et de la plupart des institutions financières, sont situés dans les provinces centrales. En conséquence, les décisions, importantes ou non, qui touchent l'Ouest sont prises à l'extérieur de la région par des personnes ignorantes des avantages qu'il y a à traiter des affaires dans l'Ouest. Les gens estiment donc que l'affectation des capitaux favorise les provinces centrales au détriment de l'Ouest. On juge que le développement de la région et la diversification de son économie souffrent de l'intérêt que les principaux décideurs des institutions privées portent d'abord aux provinces centrales. Les institutions financières sont tenues particulièrement coupables à cet égard.

De façon générale, ces problèmes préoccupent l'ensemble des gens de l'Ouest. D'autres, tout aussi sérieux, concernent plus particulièrement certaines parties de la région.

Préoccupations propres à certaines provinces

Nous avons déjà fait allusion aux doutes exprimés en Colombie-Britannique quant au potentiel du secteur forestier pour assurer une croissance soutenue. Il a été possible, jusqu'ici, de maintenir la croissance du secteur forestier en exploitant des peuplements vierges. Mais cela tire à sa fin avec la disparition de ce type de boisés. On craint les effets d'une rupture de stock qui freinerait ou même casserait le rythme de croissance habituel de cette industrie. Dans la mesure où la prospérité économique de la Colombie-Britannique a toujours suivi la croissance du secteur forestier et des industries connexes, ce

phénomène provoquerait un ralentissement ou un arrêt du développement général de la province.

Le problème se complique encore du fait d'autres facteurs. Des terres forestières sont réaffectées à d'autres fins, tels le développement urbain et la création de parcs. L'évolution des prix sur les marchés internationaux du bois étant imprévisible, on ne sait trop si une évolution favorable va permettre à l'industrie de retrouver un second souffle ou si une évolution défavorable ne va pas plutôt aggraver la situation. On se demande donc s'il sera possible d'augmenter le taux de croissance de la productivité du secteur forestier au point de compenser, partiellement ou intégralement, la réduction des quantités exploitables. Et l'inquiétude de voir les États-Unis recourir à des droits de douane et autres barrières commerciales contre les produits forestiers canadiens ne quitte pas les esprits.

Les considérations qui précèdent sont loin de constituer un exposé exhaustif des préoccupations que le secteur forestier suscite en Colombie-Britannique, mais elles devraient suffire à montrer qu'il y a lieu de s'inquiéter. Et bien d'autres questions préoccupent cette province : la commercialisation et le transport du charbon, le développement des ports, et des taux de chômage souvent supérieurs à la moyenne nationale (surtout pendant les récessions), pour n'en mentionner que quelques-unes.

Les Albertains se préoccupent eux aussi de l'avenir de leurs principales richesses naturelles, le pétrole et le gaz. Le rythme des découvertes de nouveaux gisements de pétrole conventionnel s'est ralenti et les coûts de prospection augmentent sans cesse. Les plus récentes études confirment que cette situation ne va pas s'améliorer. Compte tenu de l'évolution actuelle des prix mondiaux, la récupération tertiaire et les usines de sables bitumineux vont, au mieux, remplacer une fraction de la croissance qu'avait jusque-là suscitée l'exploitation du pétrole conventionnel. Dans le cas du gaz naturel, si on s'interroge sur les réserves à très long terme, ce n'est pas tant la disponibilité de la ressource qui inquiète dans l'immédiat, mais plutôt les possibilités de commercialisation. À quel rythme la demande pourra-t-elle augmenter aux États-Unis et quels seront les prix ? D'autres préoccupations existent, notamment quant aux chances du secteur agricole de maintenir une croissance relativement rapide. La création du Fonds du patrimoine montre bien qu'on est conscient du caractère forcément provisoire de cette prospérité fondée principalement sur une ressource non renouvelable. Les Albertains se demandent donc avant tout comment ils pourront tirer profit au maximum de cette prospérité, alimentée par les hydrocarbures, mais déjà sur son déclin, pour passer à une économie plus saine, prometteuse d'une croissance soutenue et durable.

En Saskatchewan, les revenus ont toujours été beaucoup moins stables qu'ailleurs. De toutes les provinces de l'Ouest, c'est celle dont l'économie est la moins diversifiée, bien que la gamme des richesses naturelles exploitées se soit étendue au point de comprendre aujourd'hui une plus grande variété de céréales, ainsi que d'autres ressources comme le pétrole et le gaz, la potasse et l'uranium. En outre, on s'est efforcé d'adopter des politiques conçues expressément pour renforcer le secteur manufacturier. Beaucoup des ressources de la Saskatchewan sont renouvelables ou, du moins, plutôt abondantes (exception faite du pétrole et du gaz). La population de la Saskatchewan se préoccupe donc plus que la moyenne de réduire l'instabilité de l'activité économique et s'inquiète légèrement moins de savoir si la prospérité découlant de l'exploitation des ressources durera de nombreuses années.

Nombreux sont ceux qui, dans la province et ailleurs, considèrent le Manitoba comme un fournisseur d'appoint de produits manufacturés et de services essentiels aux autres provinces des Prairies. On estime aussi que sa prospérité dépend largement des bonnes fortunes de la Saskatchewan et de l'Alberta. La prospérité du Manitoba dépend en outre grandement des promesses que les marchés des céréales et du bétail lui réservent mais, comme on le verra dans notre chapitre sur l'agriculture, il n'y a pas grand-chose que la province puisse faire à ce sujet. C'est pourquoi on se préoccupe surtout de consolider la position du Manitoba comme fournisseur de produits manufacturés et de services d'abord aux provinces des Prairies et, éventuellement, à d'autres régions. Cela créerait un nouveau dynamisme dans la seule province de l'Ouest qui n'ait connu, depuis des décennies, aucune vague importante de prospérité bien qu'il s'agisse de l'économie la plus diversifiée dans les Prairies.

Ce chapitre ne prétend pas dresser une liste complète des préoccupations d'ordre économique qui sont propres à chacune des provinces de l'Ouest. Par exemple, on a peu traité de questions importantes comme les ressources humaines ou la technologie. Nous n'avons pas l'intention de prétendre que les provinces sont toutes homogènes, que leurs habitants partagent des préoccupations identiques, et qu'ils se distinguent ainsi des résidents des autres provinces. Il s'agit simplement de souligner, au-delà des préoccupations que partage l'ensemble de la population dans l'Ouest, les inquiétudes particulières exprimées dans chacune des provinces. Certains aspects de l'activité économique reliée aux richesses naturelles, à la transformation et aux services sont

étudiés plus loin pour chaque province et en fonction de leurs priorités respectives.

Des objectifs de développement pour l'Ouest

Nous estimons que l'incertitude qui plane sur la croissance économique – ou l'impression qu'on en a – constitue le problème le plus sérieux de l'Ouest. Certains ne seront pas d'accord. Ils considèrent qu'il est plus urgent de réaliser un juste partage des bénéfices de la Confédération, ou de convaincre l'Ouest qu'il en est ainsi. Mais personne ne nie que l'incertitude qui plane sur la croissance constitue un problème très sérieux. C'est pourquoi nous lui accordons une place prépondérante dans notre rapport. Les gens de l'Ouest, plus que d'autres, croient que leur avenir économique est incertain et qu'il dépend de forces qui échappent à leur contrôle. Il serait donc souhaitable de bâtir des économies provinciales où la croissance à long terme serait mieux assurée, et d'adopter des politiques pour y parvenir.

Il y a d'autres problèmes à résoudre et d'autres objectifs économiques à réaliser. Les gens de l'Ouest croient par exemple que les perspectives d'emploi devraient être assez variées pour que la majorité des gens puissent réussir sans avoir à s'exiler. Les coûts et les avantages de la Confédération devraient être répartis de façon équitable et la population de l'Ouest devrait être convaincue qu'il en est ainsi. Question peut-être plus délicate : il faudrait éviter que des migrations forcées ne réduisent la population d'une province – ou même la proportion qu'elle représente dans celle du Canada – au point que son poids politique au sein de la Confédération diminue. De plus, certains soutiennent que les revenus réels devraient être comparables à ceux du reste du Canada, et le demeurer, c'est-à-dire qu'ils devraient augmenter au même rythme. Enfin, on croit aussi que les taux de chômage devraient rester faibles dans les Prairies et baisser de préférence en Colombie-Britannique.

Il serait peut-être plus facile de réaliser certains objectifs si on acceptait d'en sacrifier d'autres. Par exemple, s'il se révélait de plus en plus difficile de maintenir le rythme de croissance de l'exploitation des richesses naturelles et donc, des revenus par habitant comparables à ceux des autres Canadiens, on pourrait solutionner le problème en favorisant l'émigration, renonçant ainsi à l'idée de maintenir le même poids politique au sein de la Confédération. On pourrait compenser la sensibilité de l'économie aux prix et à l'exploitation des richesses naturelles en subventionnant la diversification, même au prix d'une réduction du revenu réel par habitant.

Nous n'allons pas tenter, dans ce rapport, de suggérer des arbitrages entre ces objectifs et d'autres sans doute aussi valables. C'est là une décision politique qui revient aux personnes directement concernées. Nous avancerons plutôt des scénarios susceptibles de favoriser la réalisation d'un ou plusieurs objectifs, sans compromettre les chances d'en atteindre d'autres. Une mention toute spéciale doit être faite à propos des recettes tirées des richesses naturelles : si on les augmentait, une partie du revenu supplémentaire pourrait être consacrée à la poursuite d'autres objectifs, telle une sécurité accrue grâce à la diversification, ou encore un accroissement de la population, selon le choix politique qu'on voudra faire. Dans une telle hypothèse, le revenu par habitant ne baisserait pas forcément par rapport à celui des autres régions du Canada. En somme, nous nous proposons de présenter des scénarios qui permettront de réaliser plus facilement plusieurs objectifs à la fois. Mais nous insistons aussi sur la nécessité de mieux assurer la croissance en longue période.

2 L'économie et la prospérité de l'Ouest

Passant en revue les diverses préoccupations entretenues par les gens de l'Ouest, nous nous penchons d'abord sur des variables essentielles au bien-être des individus et des familles. Nous nous intéressons plus particulièrement au revenu réel par habitant et à son taux de croissance; au taux de chômage, dans la mesure où il représente un indice de la facilité de trouver un emploi dans un délai raisonnable et de le conserver; à l'exposition à l'inflation; à l'instabilité des revenus; enfin, à la richesse et à la variété des offres d'emploi. Dans le prochain chapitre, nous examinerons certaines autres variables qui présentent un intérêt certain pour les gens de l'Ouest, mais qui ne constituent pas forcément des indices du bien-être économique : les bénéfices et les coûts de l'appartenance à la Confédération; la population et la croissance démographique; et, enfin, le degré de diversification de l'économie.

Dans l'ensemble, nous devons conclure que, selon ces indices de bien-être économique, la performance des provinces de l'Ouest s'est révélée généralement bonne, même si, bien entendu, cette prospérité varie selon les indicateurs examinés et selon les provinces. En outre, notre analyse nous a permis de constater que non seulement le niveau de revenu mais aussi les possibilités d'emploi disponibles dans les économies régionales de l'Ouest soutiennent généralement la comparaison avec ceux des provinces centrales du Canada. Ce chapitre donne les détails de l'analyse qui nous a amenés à cette conclusion que certains pourraient trouver plutôt surprenante.

Le revenu réel

Notre analyse montre qu'au cours des dernières années, le revenu par habitant dans l'Ouest a été d'environ 10 % supérieur à la moyenne nationale. En effet, entre 1978 et 1981, soit les trois dernières années pour lesquelles nous disposions de données, le revenu par habitant y a atteint une moyenne de 12 771 dollars comparativement à une moyenne de 11 633 dollars pour l'ensemble du pays (tableau 2-1).

Cette moyenne pour la région de l'Ouest cache cependant d'importants écarts interprovinciaux. Le revenu par habitant de l'Alberta était de loin le plus élevé; celui du Manitoba le plus faible. Le revenu par habitant en Colombie-Britannique et en Alberta était sensiblement supérieur à la moyenne nationale; au Manitoba, il était nettement inférieur, tandis qu'en Saskatchewan, il se rapprochait de cette moyenne.

L'évolution des dernières années est-elle caractéristique de l'évolution à long terme des revenus dans l'Ouest ? Sous certains aspects, oui. Mais sous d'autres, non (graphique 2-1). Le revenu par habitant a toujours été bien au-dessus de la moyenne en Colombie-Britannique, bien qu'il le soit moins présentement qu'il ne l'a été dans le passé. Au cours des années 30, cette province jouissait d'un revenu par habitant supérieur de plus de 30 % à la moyenne canadienne; aujourd'hui, cet avantage n'est plus que de 8 %. Le revenu de l'Alberta se situait traditionnellement dans la moyenne jusqu'au moment où,

Tableau 2-1

Revenu personnel corrigé[1] par habitant dans les provinces ou régions, en dollars et en pourcentage de la moyenne nationale, Canada, 1978-1981

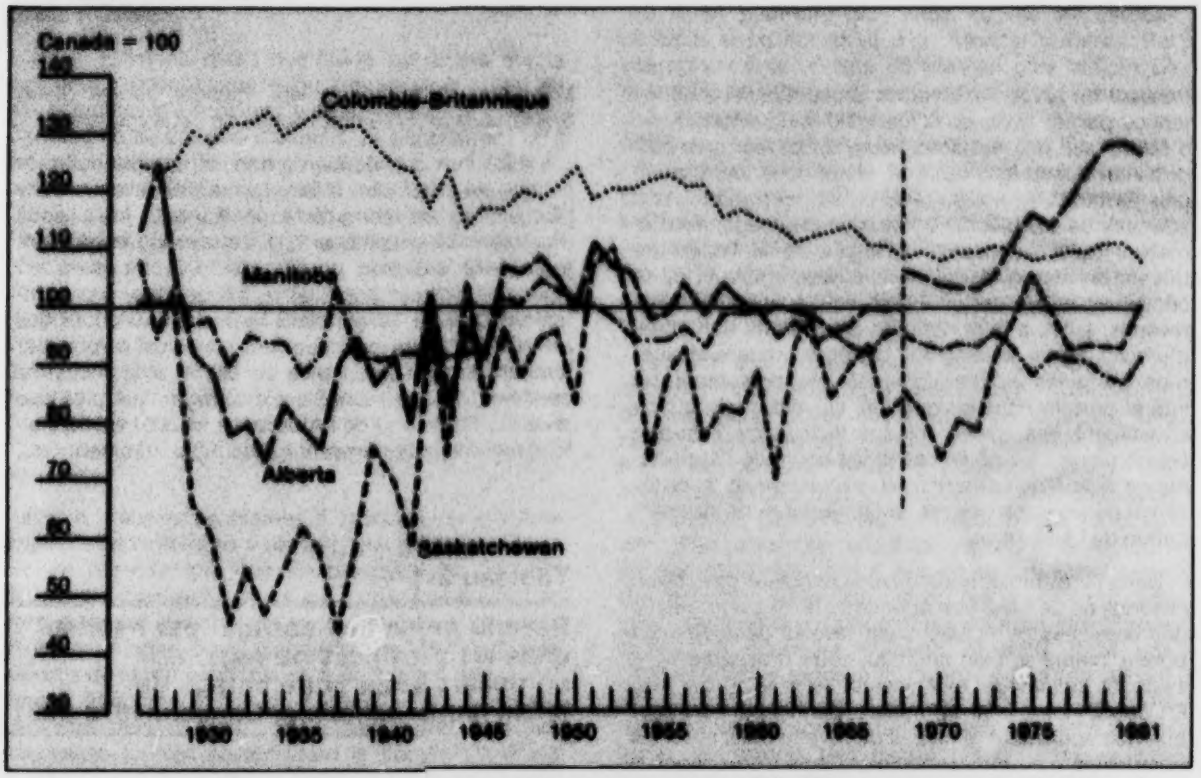
	Revenu par habitant (en dollars de 1981)	En pourcentage de la moyenne nationale
Est du Canada		
Ontario	12 288	105,6
Québec	10 670	91,7
Provinces de l'Atlantique	8 353	71,8
Ouest du Canada		
Manitoba	10 387	89,3
Saskatchewan	11 096	95,4
Alberta	14 751	126,8
Colombie-Britannique	12 728	109,4
Moyenne de l'Ouest	12 771	109,8
Moyenne nationale	11 633	100,0

1 Ces chiffres sont basés sur le revenu personnel par habitant pour la période 1926-1968 et le revenu personnel additionné des recettes pétrolières et gazières, par habitant, des administrations provinciales pour la période 1968-1981. Ce dernier élément permet de tenir compte des avantages que les résidents des provinces de l'Ouest retirent de leurs ressources pétrolières et gazières. Compte tenu des augmentations importantes des prix du pétrole et du gaz naturel survenues depuis 1973, cela donne une meilleure image du niveau de vie dans l'Ouest que ne le fait le revenu personnel par habitant.

SOURCE Données de Statistique Canada.

Graphique 2-1

Indice du revenu personnel corrigé par habitant[1], provinces de l'Ouest, Canada, 1926-1981



1 Ces chiffres sont basés sur le revenu personnel par habitant pour la période 1926-1968 et le revenu personnel additionné des recettes pétrolières et gazières, par habitant, des administrations provinciales pour la période 1968-1981. Ce dernier élément permet de tenir compte des avantages que les résidents des provinces de l'Ouest retirent de leurs ressources pétrolières et gazières. Compte tenu des augmentations importantes des prix du pétrole et du gaz naturel survenues depuis 1973, cela donne une meilleure image du niveau de vie dans l'Ouest que ne le fait le revenu personnel par habitant.

SOURCE Données de Statistique Canada.

récemment, il a dépassé la moyenne nationale. La Saskatchewan et le Manitoba ont toujours dû se contenter de revenus inférieurs à la moyenne, sauf pour quelques années exceptionnelles. Jusqu'à récemment, la Saskatchewan était nettement la moins favorisée des deux provinces, affichant un revenu bien inférieur à la moyenne, alors que celui du Manitoba n'était que légèrement en dessous de cette moyenne. Il est trop tôt pour dire si ce renversement de situation intervenu entre les deux provinces est définitif.

Bref, on pourrait conclure qu'au fil des ans, et malgré la grande prospérité des années 70, les résidents des Prairies ont bénéficié d'un niveau de vie plutôt moyen. Ce n'est qu'au cours des toutes dernières années que le revenu de l'Alberta a été élevé. La situation en Saskatchewan s'avérait bien moins bonne qu'ailleurs jusqu'à tout récemment et au Manitoba on frôlait seulement la moyenne nationale. Historiquement, la Colombie-Britannique s'est beaucoup mieux comportée que la région des Prairies. Même si l'on ne peut calculer avec précision les différences interprovinciales relatives au coût de la vie, une évaluation sommaire indique que nos conclusions en ce qui concerne les Prairies demeureraient identiques, mais que l'avantage de la Colombie-Britannique serait légèrement moins prononcé.

La répartition des revenus entre personnes ou groupes de personnes vivant dans les provinces de l'Ouest est aussi une question qui mérite attention. La proportion plus élevée qu'ailleurs d'autochtones manifestement très pauvres contribue-t-elle à abaisser le revenu moyen de la région ? Une telle hypothèse est assez difficile à vérifier. Il semblerait que les revenus extrêmement faibles des autochtones du Manitoba et de la Saskatchewan ne suffisent pas à expliquer pourquoi le revenu est inférieur à la moyenne dans ces deux provinces; et, en Alberta, le niveau de vie moyen n'augmenterait pas tellement si l'on ne tenait pas compte des revenus des autochtones pour calculer la moyenne.

Les variations de revenu constituent également des indices importants de prospérité économique. Le tableau 2-2 montre que, de ce point de vue, la performance de l'Ouest se rapproche de celle de l'ensemble du Canada. Toutefois, les taux de croissance ont varié considérablement d'une province à l'autre entre 1926 et 1981. C'est la Colombie-Britannique qui, cette fois, réalisait la moins bonne performance avec un taux de croissance annuel de 3 % entre 1926 et 1981, alors que la Saskatchewan, avec 4,1 %, enregistrait le taux le plus élevé. Le temps de deux générations, le revenu par habitant de la Saskatchewan s'était rapproché à 15 % de celui de la Colombie-Britannique alors qu'entre 1926 et 1939, il se situait à environ la moitié du revenu de cette province. L'Alberta a aussi connu une croissance plus rapide que celle de la Colombie-Britannique et, au départ, son niveau de revenu était supérieur à celui de la Saskatchewan. Non seulement l'écart de revenu s'est-il refermé, mais l'Alberta a même devancé la Colombie-Britannique, passant d'un écart d'environ 40 % au-dessous du niveau de revenu en Colombie-Britannique à 16 % au-dessus. La croissance au Manitoba a aussi été un peu plus rapide qu'en Colombie-Britannique, de sorte que sa position par rapport à celle de cette dernière province était meilleure à la fin qu'au début de la période.

L'interprétation de ces changements à long terme est très simple. La dépression et la grande sécheresse des années 30 ont atteint plus durement l'Alberta et la Saskatchewan que la Colombie-Britannique et le Manitoba, et la reprise que la Seconde Guerre mondiale a déclenchée leur a aussi profité beaucoup plus. Vers la fin des années 20, les disparités entre les provinces de l'Ouest étaient, comme aujourd'hui, plutôt réduites. Les taux de croissance des diverses provinces devinrent beaucoup plus similaires entre 1945 et 1981 que pendant la période précédente, et ils sont probablement plus représentatifs de la situation réelle à long terme. Par rapport au taux de croissance de la Colombie-Britannique, l'avantage de la Saskatchewan se révélait moins considérable, celui de l'Alberta était quelque peu réduit et celui du Manitoba devenait presque inexistant. De plus, le taux de croissance des revenus dans les provinces de l'Ouest était alors égal à la moyenne nationale.

Tableau 2-2

Taux de croissance du revenu personnel corrigé[1] par habitant dans les provinces ou régions et dans l'ensemble du Canada, certaines périodes, 1926-1981

En pourcentage

	Taux moyen de croissance (en dollars de 1981)		
	1926-1981	1945-1981	1961-1981
Est du Canada			
Ontario	3,1	3,1	3,9
Québec	3,4	3,6	4,8
Provinces de l'Atlantique	3,4	3,6	5,1
Ouest du Canada			
Manitoba	3,2	3,0	4,2
Saskatchewan	4,1	3,4	5,5
Alberta	3,9	3,8	6,2
Colombie-Britannique	3,0	3,0	4,4
Moyenne de l'Ouest	3,6	3,4	5,2
Moyenne nationale	3,4	3,4	4,6

1 Ces chiffres sont basés sur le revenu personnel par habitant pour la période 1926-1968 et le revenu personnel additionné des recettes pétrolières et gazières, par habitant, des administrations provinciales pour la période 1968-1981. Ce dernier élément permet de tenir compte des avantages que les résidents des provinces de l'Ouest retirent de leurs ressources pétrolières et gazières. Compte tenu des augmentations importantes des prix du pétrole et du gaz naturel survenues depuis 1973, cela donne une meilleure image du niveau de vie dans l'Ouest que ne le fait le revenu personnel par habitant.

SOURCE Données de Statistique Canada.

En somme, le niveau de revenu par habitant dans les provinces de l'Ouest est aujourd'hui légèrement supérieur à la moyenne canadienne, tandis que sa croissance y est à peu près la même que dans le reste du pays. Il existe toutefois d'importantes différences entre provinces. Nettement supérieurs à la moyenne nationale en Alberta et en Colombie-Britannique, ces revenus sont inférieurs à la moyenne au Manitoba et à peu près au même niveau que la moyenne en Saskatchewan, quoi qu'il s'agisse là d'un développement très récent. Par contre, il n'existe probablement que de légères différences dans les taux effectifs de croissance du revenu à long terme, qui semblent être dans l'Ouest à peu près au même niveau que partout ailleurs, avec de faibles écarts d'une province à l'autre. Compte tenu de ces

écarts, toutefois, l'avantage de la Colombie-Britannique sur le plan du revenu se rétrécit, tout comme le désavantage de la Saskatchewan. En Alberta et au Manitoba, aucune tendance à long terme ne se manifeste clairement; le taux de croissance supérieur à la moyenne enregistré récemment en Alberta était attribuable, comme on le sait bien, à l'augmentation, qui semble maintenant interrompue, des prix du pétrole.

Au cours des dernières années, les taux de croissance ont sensiblement ralenti partout, y compris dans l'Ouest. À mesure que la récession va s'estomper, la croissance reprendra, mais il reste à savoir si, pour l'Ouest, ce sera de façon permanente ou temporaire. Cette question est au cœur même de notre rapport.

Avant de conclure, il convient d'ajouter quelques remarques de nature technique. Premièrement, il faudrait idéalement comparer le revenu réel de personnes possédant exactement les mêmes qualifications dans l'Ouest et dans le reste du Canada. Malheureusement, de telles données n'existent pas. Celles dont nous disposons ne tiennent pas compte notamment du fait que l'Ouest n'a pas le même profil démographique que le reste du pays, ni une répartition identique entre professions à haut et bas salaires. En deuxième lieu, il n'existe pas de données sur les écarts entre les indices de prix des diverses provinces, bien que ces différences affectent le pouvoir d'achat du revenu monétaire. C'est en particulier le cas des prix du logement. Troisièmement, nous avons inclus les transferts dans le calcul du revenu de sorte que la partie de ces transferts provenant d'impôts acquittés par les résidents de l'Ouest a été comptabilisée deux fois. En quatrième lieu, les données sur le revenu réel ne tiennent pas compte des transferts entre provinces, ni de la partie du revenu tirée d'une source autre que le travail. On n'a pas, non plus, soustrait du revenu la partie des taxes futures imputables à la dette extérieure engagée aujourd'hui par le gouvernement.

Enfin, certains économistes soutiennent que les comparaisons interrégionales du revenu sont de toute manière inutiles. Ils prétendent que s'il existe une mobilité suffisante de la main-d'œuvre, les écarts de revenu n'ont pas grande signification. Ils reflètent seulement les différences dans les avantages de vivre dans une région donnée tels que le risque de chômage, le charme du climat ou la disponibilité de services publics. Mais si ces économistes avaient raison, il serait tout à fait inutile de s'intéresser à la performance économique de l'Ouest. Il suffirait d'étudier la situation canadienne dans son ensemble puisque la mobilité garantirait un bien-être économique identique dans toutes les régions du pays. Nous ne croyons pas que tel soit le cas. Nous considérons que l'effet compensateur de la mobilité sur le revenu réel reste une hypothèse à vérifier. En tout état de cause, nous estimons que ces divers points techniques ne changent rien à la valeur de nos conclusions.

L'inflation et le chômage

Lorsqu'il s'agit d'évaluer la performance d'une économie, on tient habituellement compte du taux d'inflation. Mais il n'existe pas de données satisfaisantes sur les niveaux et les mouvements de prix dans l'Ouest. Des données partielles portant sur les prix à la consommation, à l'exception de ceux du logement, suggèrent que le taux d'inflation dans les provinces de l'Ouest ne diffère pas, sauf de façon négligeable et passagère, de celui du reste du pays. Par conséquent, nous ne nous arrêterons pas à cette question.

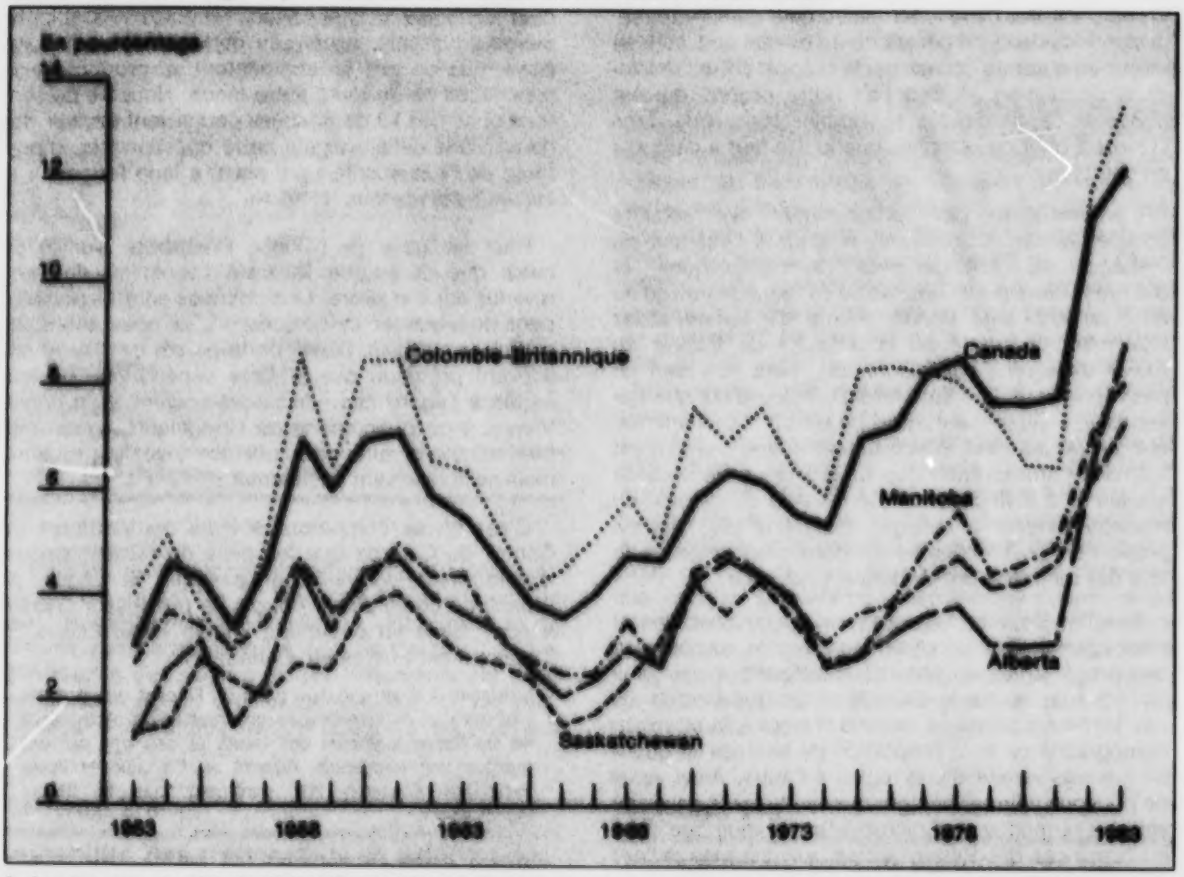
Par contre, l'Ouest a beaucoup mieux réussi à maintenir des taux de chômage nettement inférieurs à la moyenne (graphique 2-2). Mais, plus encore que dans le cas des revenus, toute généralisation serait trompeuse. Les taux de chômage ont habituellement été inférieurs à la moyenne dans les Prairies alors qu'ils ont généralement été supérieurs en Colombie-Britannique. Les taux de chômage dans les provinces des Prairies évoluent à peu près au même rythme et se maintiennent habituellement à la moitié ou aux deux tiers du taux national, et à la moitié environ du niveau observé en Colombie-Britannique. En 1982, par exemple, lorsque le taux de chômage national et celui de la Colombie-Britannique étaient de 11,3 et 11,9 %, respectivement, le taux pour l'ensemble des Prairies se situait en moyenne à 6,6 %. En 1974, quand le taux national était de 5,4 % et celui de la Colombie-Britannique de 6 %, celui des Prairies se situait à 2,9 %. Récemment, le taux de la Colombie-Britannique tournait autour de la moyenne nationale, mais ce changement n'est peut-être pas définitif.

On prétend souvent que le taux de chômage n'est pas une bonne mesure de l'aptitude d'une économie à offrir des chances de travailler. Il faut en effet déterminer si des conditions plus difficiles d'accès au travail selon les régions et les types d'emploi – même confirmées par des taux de chômage différents – impliquent en outre des niveaux plus sévères de pauvreté. D'autres facteurs entrent en ligne de compte comme une assurance-chômage plus accessible et plus généreuse dans ses prestations, le nombre de gagne-pain dans la même famille, le degré de mobilité de la population active selon l'âge ou la catégorie d'emploi, et ainsi de suite.

La plupart des autres indicateurs des chances de trouver un emploi sont en fait étroitement reliés au

Graphique 2-2

Taux de chômage[1], provinces de l'Ouest, Canada, 1953-1983



1 Les taux pour la période 1976-1983 ont été corrigés de façon à inclure les personnes âgées de 14 ans et plus. Cette correction a été nécessaire afin de rendre les données pour cette période compatibles avec les chiffres publiés par Statistique Canada pour les années antérieures à 1976.

SOURCE Données de Statistique Canada.

taux de chômage et aboutissent, à toutes fins pratiques, à des résultats peu différents. Dans le cadre de la présente étude sur la performance économique de l'Ouest, il est certes raisonnable de penser que les diverses mesures de disponibilité des emplois produiraient les mêmes résultats : les résidents des Prairies à la recherche d'un emploi ont plus de chances qu'ailleurs d'en trouver un dans un délai raisonnable; et les chances des résidents de la Colombie-Britannique sont généralement moins bonnes.

La règle générale selon laquelle les divers indicateurs sont étroitement liés au taux de chômage souffre une exception : le comportement du rapport entre l'emploi et la population. Ce rapport pose toutefois un problème qui nous interdit de le retenir pour les fins de notre démonstration. En guise d'illustration, rappelons que le rapport entre l'emploi et la population de l'Ontario était inférieur en 1956 à celui de 1982, et même inférieur au ratio calculé pour le Québec en 1982. Cependant, personne n'oserait affirmer qu'il était plus difficile de trouver un emploi en Ontario en 1956 que ce ne devait l'être en 1982, dans la même province ou au Québec. La difficulté vient de ce que les variations du rapport entre l'emploi et la population reflètent essentiellement un changement d'attitude dans la société face au travail, particulièrement chez les femmes mariées. Ce

changement d'attitude variant d'une province ou d'une région à l'autre et se situant à différents niveaux selon les époques, toute comparaison sur les offres d'emploi, dans le temps comme dans l'espace, devient inutile. Par conséquent, quelle que soit sa valeur en d'autres occasions, le rapport entre l'emploi et la population ne sert pas notre propos qui est d'évaluer l'aptitude des économies régionales dans l'Ouest à offrir des emplois quand il le faut à ceux qui en cherchent.

L'amélioration des programmes de sécurité sociale, la multiplication des revenus à l'intérieur du ménage, les changements démographiques et d'autres transformations sociales expliquent qu'un taux de chômage donné, même s'il reflète assez fidèlement la facilité ou la difficulté de trouver du travail dans un délai raisonnable, peut fort bien ne pas représenter le même fardeau aujourd'hui que par le passé. Incidemment, nous ne pouvons pas affirmer que ce fardeau est effectivement moins lourd. Il est vrai que l'amélioration des programmes de sécurité sociale et la multiplication des revenus à l'intérieur du ménage tendent à l'alléger, mais une plus grande proportion de femmes et de personnes seules à la tête des ménages ont tendance à l'alourdir.

Aux fins de nos comparaisons interprovinciales et interrégionales, nous observons que la disponibilité des programmes de sécurité sociale est à peu près identique à travers le Canada, mais que l'incidence des familles à plusieurs revenus d'emploi, la structure démographique et la proportion de femmes dirigeant un ménage varient d'une région à l'autre. Ainsi, nous ne pouvons affirmer catégoriquement que la pauvreté est plus répandue en Colombie-Britannique que dans les provinces des Prairies parce qu'il est plus difficile d'y trouver du travail. Nous ne pouvons non plus affirmer de façon formelle que la vie est plus aisée dans les Prairies que dans le reste du Canada parce qu'il est plus facile d'y trouver un emploi. Tout au plus peut-on présumer qu'il en est ainsi.

L'instabilité du revenu

Pour les gens de l'Ouest, l'instabilité soulève deux problèmes distincts. Le premier, et c'est le plus important, a trait au maintien de la croissance du niveau de vie à long terme dans une économie fondée sur l'exploitation des ressources naturelles. On craint en effet que la croissance du niveau de vie ne puisse être maintenue à long terme, à moins qu'il n'y ait émigration. L'histoire ne permet pas de déterminer si cette crainte est justifiée ou non : elle suggère seulement que la croissance réelle du niveau de vie par habitant a été soutenue pendant plusieurs décennies. Il serait très difficile de vérifier si cela est dû au hasard de découvertes répétées de nouvelles ressources, ou à des améliorations exceptionnelles de l'efficacité avec laquelle on exploite les ressources existantes. Ce rapport cherche plutôt à déterminer si l'Ouest peut continuer d'offrir, à une population stable ou même croissante, un niveau de vie de plus en plus élevé, que ce soit en augmentant sa production de ressources ou de toute autre façon. Nous ne présentons donc pas ici de données permettant de tirer des conclusions définitives sur cette question très importante de l'« insécurité » qui plane à long terme sur la stabilité des revenus.

Pour les gens de l'Ouest, l'instabilité signifie en outre que la courbe illustrant l'évolution de leurs revenus est irrégulière. Des données sont disponibles pour documenter cette question, et nous allons les examiner plus loin. Divers porte-parole de l'Ouest ont souvent prétendu que la forte dépendance de leur région à l'égard des ressources soumet leurs concitoyens à ce phénomène de l'irrégularité du revenu. Les transferts atténuent quelque peu le problème mais ne le résolvent aucunement.

C'est en se comparant à leurs compatriotes du Centre du Canada que les gens de l'Ouest parlent d'instabilité. Évoquant par exemple la vague de prospérité créée par le pétrole, le professeur Owram a écrit, dans un document intitulé « The Economic Development of Western Canada » :

> L'histoire a enseigné aux gens de l'Ouest qu'un autre « boom » ne signifierait pas grand-chose à moins qu'il ne les libère à jamais des hauts et des bas qui ont marqué leur existence. Ailleurs au Canada, le cycle expansion-récession n'a sûrement pas la même signification.[1]

Il faut donc se demander si les revenus varient autant dans l'Ouest que dans le Centre du Canada. Les provinces de l'Ouest offrent-elles maintenant des revenus plus stables, même si tel ne fut pas le cas autrefois ? Y a-t-il des secteurs plus vulnérables que d'autres ?

Le point de départ de notre analyse de l'instabilité du revenu (envisagée sous l'angle de son irrégularité) repose sur l'examen des fluctuations du revenu par habitant par rapport à la tendance de longue durée entre 1926 et 1981 (tableau 2-3). Il saute immédiatement aux yeux que la fourchette de variation des revenus est presque deux fois plus importante dans l'Ouest qu'en Ontario, et plus de deux fois pour la seule région des Prairies. D'une province à l'autre, les écarts sont étonnants. C'est de loin la Saskatchewan qui offre le moins de stabilité des revenus, la fourchette de variation étant de l'ordre de 22 % ou 706 dollars par année; c'est deux fois plus qu'au Manitoba et 66 % plus élevé qu'en Colombie-Britannique ou 25 % par rapport à l'Alberta.

Tableau 2-3

Instabilité du revenu total par habitant des provinces de l'Ouest par rapport à celui de l'Ontario, Canada, 1926-1981

	Moyenne (en dollars de 1981)	Écart moyen par rapport à la tendance	
		En pourcentage	En dollars
Ontario	6 202	7,5	370
Ouest du Canada	5 428	13,3	533
Provinces des Prairies	5 086	15,6	558
Manitoba	5 083	10,6	415
Saskatchewan	4 672	22,8	706
Alberta	5 379	14,8	562
Colombie-Britannique	6 169	8,7	487

SOURCE Données de Statistique Canada.

Pour les seuls salaires et traitements (tableau 2-4), l'écart par rapport à la tendance historique est de 9 % en moyenne pour l'ensemble des provinces de l'Ouest, comparativement à 7 % en Ontario. Le taux d'instabilité des salaires et des traitements est donc nettement inférieur à celui du revenu total. De plus, les écarts constatés dans l'Ouest se rapprochent maintenant de ceux qu'on connaît en Ontario. Même si l'on exclut la Colombie-Britannique, la fourchette de variation n'est que de 11 %. Encore une fois, la Saskatchewan affiche le plus fort taux d'instabilité, l'écart par rapport à la tendance historique approchant les 12 %.

On pourrait penser que les revenus agricoles sont les premiers responsables de l'instabilité du revenu dans l'Ouest du Canada. Comparativement aux salaires et traitements, les revenus agricoles de toutes les provinces variaient effectivement à l'intérieur d'une fourchette extrêmement large (tableau 2-5). En Ontario, l'écart était de 26 %. Et l'Ouest affichait une instabilité encore plus grande : les revenus agricoles y ont varié, d'une année à l'autre, de plus de 50 % par rapport à la tendance historique. Si l'on exclut la Colombie-Britannique, la fourchette de variation dépasse les 55 %, soit plus de deux fois celle de l'Ontario. Le revenu moyen par habitant dans le secteur agricole des Prairies a été de 685 dollars, mais on observe une fluctuation moyenne de 310 dollars d'une année à l'autre. Le revenu moyen des agriculteurs, de même que les écarts de revenus calculés en dollars, ont été beaucoup plus élevés mais, en pourcentage, la différence est proche de celle qui est indiquée dans notre tableau. Des quatre provinces de l'Ouest, c'est la Saskatchewan qui, comme prévu, affichait le taux le plus élevé d'instabilité du revenu agricole, soit 62 %; la Colombie-Britannique présentait le taux le plus bas, avec 23 %.

Tableau 2-4

Instabilité des traitements et salaires par habitant des provinces de l'Ouest par rapport à ceux de l'Ontario, Canada, 1926-1981

	Moyenne (en dollars de 1981)	Écart moyen par rapport à la tendance	
		En pourcentage	En dollars
Ontario	4 267	7,2	239
Ouest du Canada	3 318	9,3	242
Provinces des Prairies	2 934	10,9	237
Manitoba	3 168	9,7	227
Saskatchewan	2 214	12,4	216
Alberta	3 244	11,2	264
Colombie-Britannique	4 134	8,4	314

SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 2-5

Instabilité du revenu agricole net par habitant des provinces de l'Ouest par rapport à celui de l'Ontario, Canada, 1926-1981

	Moyenne (en dollars de 1981)	Écart moyen par rapport à la tendance	
		En pourcentage	En dollars
Ontario	186	26,1	50
Ouest du Canada	503	50,6	220
Provinces des Prairies	685	55,7	310
Manitoba	407	48,9	170
Saskatchewan	1 074	62,3	541
Alberta	633	42,9	255
Colombie-Britannique	132	22,5	31

SOURCE Données de Statistique Canada.

À première vue, il semble donc que les variations de revenu aient été presque deux fois plus élevées dans l'Ouest qu'en Ontario entre 1926 et 1981. Les salaires et les traitements présentaient partout une instabilité nettement inférieure à la moyenne. Par contre, les revenus agricoles étaient extrêmement instables, la fourchette de variation dans les Prairies étant deux fois plus grande que celle de l'Ontario. Des quatre provinces de l'Ouest, c'est la Colombie-Britannique qui affichait le revenu le plus stable, quelle que soit la mesure utilisée.

Mais les variations de revenu observées sur une période aussi longue masquent certains changements importants survenus au cours des dernières années. En fait, l'essentiel de l'instabilité constatée sur l'ensemble de la période est attribuable aux variations intervenues entre 1926 et 1945 (tableau 2-6). Le revenu a chuté de façon radicale au cours de la dépression, puis il a augmenté considérablement au cours de la Seconde Guerre mondiale.

Au cours des 36 années suivantes, soit de 1945 à 1981, le revenu a été beaucoup plus stable. En Ontario, le taux de variation, de 13 % entre 1926 et 1945, n'était plus que de 5 % entre 1945 et 1981; dans l'Ouest, il glissait de 22 à 9 %, et dans les Prairies de 27 à 10 %. La fourchette de variation en pourcentage s'est rétrécie de 39 à 14 en Saskatchewan, de 17 à 7 au Manitoba et de 25 à 9 en Alberta. L'écart dans les taux de variation entre la région de l'Ouest et l'Ontario s'est réduit de façon remarquable. Le revenu dans les Prairies est plus instable que celui de l'ensemble des provinces de l'Ouest, mais, même là, l'instabilité a considérablement diminué par rapport aux 30 années précédentes, tout en restant deux fois plus importante qu'en Ontario. La fourchette de variation en Saskatchewan a été la plus grande de l'Ouest, à 14 %. Celle de Colombie-Britannique (7 %) fut la plus étroite. L'Alberta et surtout le Manitoba s'en sont plutôt bien tirés.

Si l'on passe maintenant à l'analyse de certaines composantes du revenu total, on peut constater que le taux de variabilité des salaires et des traitements a également diminué de moitié. En Ontario, il tombait à 4 % et, dans les Prairies, à moins de 5 %. Mise à part la Saskatchewan, la Colombie-Britannique affichait le plus fort taux de variation des salaires et des traitements dans l'Ouest mais, à 6,2 %, ce taux demeurait relativement faible. L'instabilité du revenu agricole a considérablement diminué entre 1945 et 1981. Les variations ont diminué de moitié dans toutes les provinces. L'instabilité du revenu agricole demeure cependant élevée. Les écarts ont atteint une moyenne de 28 % dans l'Ouest comparativement à 19 % en Ontario. Le revenu agricole de la Saskatchewan, relativement élevé par rapport à celui des autres provinces de l'Ouest, s'est aussi révélé le plus instable. La Colombie-Britannique affichait le niveau d'instabilité le plus faible, soit 12 %.

Il ressort de notre analyse que l'instabilité du revenu a non seulement diminué lorsqu'on compare

Tableau 2-6

Écart par rapport à la tendance du revenu total, des traitements et salaires, et du revenu agricole par habitant dans les provinces de l'Ouest et en Ontario, Canada, 1926-1945 et 1945-1981

En pourcentage

	Écart moyen par rapport à la tendance					
	Revenu total		Traitements et salaires		Revenu agricole	
	1926-1945	1945-1981	1926-1945	1945-1981	1926-1945	1945-1981
Ontario	13,1	4,8	12,1	4,1	28,5	18,9
Ouest du Canada	22,3	8,6	13,1	5,2	72,9	27,8
Provinces des Prairies	26,7	9,8	13,1	4,9	82,7	30,2
Manitoba	17,3	7,2	12,5	4,4	59,5	33,4
Saskatchewan	38,6	14,4	13,4	6,5	95,6	38,4
Alberta	25,4	9,0	13,3	5,3	57,6	25,5
Colombie-Britannique	12,4	6,8	11,3	6,2	22,1	12,2

SOURCE Données de Statistique Canada.

les périodes 1945-1981 et 1926-1945, mais que l'écart dans le degré de variabilité entre l'Ontario et les provinces de l'Ouest s'est considérablement rétréci, passant de 9 à 4 points de pourcentage. Ce résultat mérite d'être souligné : au cours des 36 dernières années, les revenus moyens dans l'Ouest n'ont été que légèrement plus instables qu'en Ontario. L'importance accrue, pour l'Ouest, de l'emploi dans le secteur des services, la « diversification », a en quelque sorte joué un rôle déterminant.

Trois autres conclusions de notre analyse valent d'être soulignées. En premier lieu, l'ampleur des variations du revenu agricole a considérablement diminué et l'écart dans les niveaux d'instabilité du revenu agricole entre l'Ontario et l'Ouest, ou encore les Prairies, s'est nettement rétréci. En deuxième lieu, même si le revenu des Prairies demeure moins stable que celui de l'Ontario, l'écart s'est étonnamment réduit. En troisième lieu, l'instabilité observée en Saskatchewan demeure extrêmement élevée.

Nous concluons que l'instabilité du revenu – dans le sens restreint de fluctuations à court ou à moyen terme des revenus par rapport à leur tendance de longue durée – ne revêt maintenant pas *plus* d'importance pour l'ensemble des provinces de l'Ouest que pour le Centre du Canada, bien que cela demeure un sérieux sujet de préoccupation pour la Saskatchewan.

La diversité des possibilités d'emploi

Au cœur même des griefs généralement exprimés par les Canadiens de l'Ouest se trouve la conviction que le potentiel économique de leur région est limité. On soutient couramment que, pour décrocher un « bon » emploi, les jeunes doivent émigrer vers le Centre du Canada où, pense-t-on, s'offrent de meilleures chances.

Il est évident que la définition d'un « bon » emploi varie selon le système de valeurs que chacun développe. Un électricien peut par exemple considérer qu'il a un bon emploi parce qu'il jouit d'une mobilité élevée d'un secteur d'activité à un autre. Par contre, un agriculteur peut prétendre que son emploi est plus intéressant en raison de la souplesse de ses heures de travail et de l'indépendance dont il jouit dans la gestion de sa propre exploitation. Certains avantages professionnels, comme le revenu, peuvent être quantifiés tandis que d'autres, comme la souplesse des heures de travail, ne peuvent l'être. Influencés par le contexte social et leur éducation, la plupart des Canadiens estiment cependant qu'un bon emploi exige un niveau de scolarisation avancé, doit garantir un bon salaire et assurer un statut social élevé.

La notion traditionnelle voulant que les Canadiens de l'Ouest doivent émigrer vers l'Est pour décrocher un bon emploi suppose qu'un plus grand nombre d'emplois de niveau supérieur sont disponibles dans le Centre du pays. Dans quelle mesure cette perception est-elle justifiée ? Les Canadiens de l'Ouest sont-ils toujours des porteurs d'eau et des scieurs de bois ? Les bons emplois ne se trouvent-ils que dans le Centre du Canada ? S'agit-il là uniquement d'une présomption des gens de l'Ouest, fondée sur une réalité qui a peut-être existé il y a 50 ans ? Nous avons mis à jour des données qui jettent un éclairage nouveau et sensiblement différent sur les possibilités d'emploi qui existent dans l'Ouest du Canada.

En nous servant de l'échelle socio-économique construite par Bernard Blishen et Hugh McRoberts et qui permet de classer quelque 500 professions, nous avons regroupé les emplois en 10 grandes catégories par ordre décroissant de prestige social (voir le tableau A-1 en appendice)[2]. Le tableau 2-7 fait état du pourcentage de Canadiens de l'Ouest et du Centre du pays employés dans chacune de ces 10 grandes catégories professionnelles. Ce tableau nous a permis d'établir si, en 1971, il existait des différences importantes entre la structure professionnelle de l'Ouest et celle du Centre du Canada et, particulièrement, si les chances d'obtenir un bon emploi étaient plus grandes dans les provinces centrales du pays.

Moins de 5 % des personnes ayant un emploi, dans les deux régions, occupaient un poste de direction. Le pourcentage était plus élevé dans le Centre du Canada, mais pas beaucoup plus qu'on aurait pu le penser. Par exemple, pour cinq emplois de ce genre accessibles à une personne dans l'Est, il y en avait quatre dans l'Ouest. Il est étonnant de constater qu'il faut se rendre à la huitième catégorie avant que n'apparaissent des différences significatives dans les possibilités d'emploi. Dans les sept premières, les différences étaient minimes, tandis que, dans quatre catégories, les pourcentages des personnes qui y étaient employées étaient presque identiques. La catégorie « travail administratif, commerce et services » est un cas particulièrement intéressant puisque, non seulement y retrouvait-on une très forte proportion de Canadiens travaillant dans ces domaines, mais les proportions du Centre et de l'Ouest du pays ne divergeaient que d'un demi-point de pourcentage. Ces données indiquent donc que le pourcentage de personnes occupant un bon emploi dans le Centre du Canada n'est pas exceptionnellement plus élevé.

Toutefois, cet équilibre vaut-il pour les emplois situés au bas de l'échelle ? On pourrait s'attendre à ce qu'une plus forte proportion de gens de l'Ouest travaillent dans les mines et sur la ferme et que

Tableau 2-7

Répartition de la population active de 15 ans et plus dans des catégories professionnelles, selon le rang socio-économique, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1971

En pourcentage

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Région du Centre	Région de l'Ouest
Catégorie professionnelle						
Direction	4,0	3,2	3,9	3,6	4,7	3,7
Sciences sociales et secteurs connexes	0,9	0,7	0,9	0,9	1,0	0,9
Sciences naturelles, génie, mathématiques, médecine et santé	6,5	5,5	7,0	6,3	6,6	6,4
Religion, enseignement et secteurs connexes	4,2	4,4	4,4	3,7	4,4	4,1
Arts, littérature et loisirs	0,8	0,6	0,7	0,9	1,0	0,8
Transports, manutention, conduite de machines et d'appareils divers	7,2	6,2	7,0	9,0	7,3	7,7
Travail administratif, commerce et services	36,2	30,1	35,9	39,3	36,9	36,3
Traitement des matières premières, usinage, fabrication, montage et réparation de produits, construction	17,8	11,7	15,9	20,4	22,0	17,3
Exploitation forestière, mines et carrières	1,0	1,2	1,4	2,8	1,1	1,8
Agriculture, horticulture, élevage d'animaux, pêche, chasse et piégeage	11,9	27,5	13,0	3,5	4,0	11,4
Activités non classées ailleurs	9,5	8,9	9,9	9,6	11,0	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE Données de Statistique Canada; B. R. Blishen et H. A. McRoberts, « A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada », Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie, vol. 13, nº 1, 1976.

davantage de Canadiens du Centre travaillent dans les grandes usines d'assemblage. En effet, les différences les plus importantes sont en fait observées dans les catégories qui se classent au dernier rang. À mesure que l'on se déplace vers le dernier barreau de l'échelle – agriculture et horticulture – le pourcentage de Canadiens du Centre diminue, alors que celui des Canadiens de l'Ouest augmente. Ces observations tendent à confirmer l'opinion selon laquelle l'emploi dans l'Ouest du Canada est davantage concentré dans le secteur primaire, alors qu'au Centre du Canada, on observe un pourcentage supérieur d'emploi dans le traitement des matières premières, l'usinage, la fabrication, le montage et la réparation de produits et la construction. Également, selon l'indice socio-économique de Blishen et McRoberts, on note, dans les catégories professionnelles inférieures, que les Canadiens du Centre, œuvrant surtout dans le domaine du montage, ont eu tendance à occuper des emplois de rang plus élevé que les Canadiens de l'Ouest, employés principalement dans le secteur primaire.

Le tableau 2-7 montre qu'il y a des différences entre les provinces dans la répartition de l'emploi et indique aussi dans quelle mesure la situation des provinces de l'Ouest diffère de celle des provinces du Centre du pays. La répartition des emplois en Saskatchewan est celle qui s'écarte le plus de la répartition dans le Centre du Canada. Les habitants du Centre du Canada ont deux fois plus de chances d'obtenir un emploi dans le domaine des arts, de la littérature et des loisirs, que n'en ont leurs compatriotes de la Saskatchewan. On observe la situation inverse dans le secteur de l'agriculture, de la pêche et de la chasse, où la probabilité d'obtenir un emploi dans ces domaines en Saskatchewan est sept fois plus élevée qu'elle ne l'est en Ontario. Au Manitoba, par contre, le pourcentage de travailleurs dans toutes les catégories professionnelles se rapproche davantage que dans l'ensemble des provinces de l'Ouest des pourcentages observés dans le Centre du Canada et ce, dans six des 10 cas. La répartition de l'emploi en Alberta présente, bien qu'à un degré moindre, les mêmes tendances que celles de la

Saskatchewan à l'égard du secteur primaire, aux dépens de la transformation. En Colombie-Britannique, la répartition se rapproche, de façon étonnante, de celle du Centre du Canada : les personnes employées dans le secteur de la transformation comptaient pour 20 % du total en 1971, comparativement à 22 % dans le Centre du Canada. Par ailleurs, 3,5 % des personnes habitant la Colombie-Britannique travaillaient dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et du piégeage, comparativement à 4 % dans le Centre du Canada. Ainsi, la structure professionnelle de la Saskatchewan et de l'Alberta s'écarte davantage de celle du Centre du Canada que ce n'est le cas de celle de la Colombie-Britannique et du Manitoba.

Si l'on accepte le principe que les bons emplois se retrouvent dans les catégories apparaissant au sommet de l'échelle, il ressort de l'analyse ci-dessus que l'argument des gens de l'Ouest voulant que davantage de bons emplois soient disponibles dans le Centre du Canada n'est pas fondé. En 1971, un pourcentage presque égal de Canadiens de l'Ouest et du Centre travaillaient dans les catégories d'emploi les plus élevées. Cet équilibre n'est toutefois pas évident dans les trois dernières catégories au bas de l'échelle. Un pourcentage faible, mais disproportionné, de Canadiens de l'Ouest travaillaient dans les catégories les moins bien classées. Un pourcentage plus élevé de gens des deux régions travaillaient dans le domaine de la transformation, mais ce secteur regroupait néanmoins environ 22 % des personnes travaillant dans le Centre du Canada, comparativement à 17 % dans l'Ouest.

Malgré la performance relativement bonne de l'Ouest dans les catégories supérieures, il se peut toutefois que les chiffres masquent un problème subtil. Les gens de l'Ouest peuvent toujours soupçonner que, dans les catégories supérieures, les Canadiens du Centre détenaient des emplois encore « meilleurs ». Pour déterminer si c'est effectivement le cas, nous avons examiné les cinq catégories les plus élevées. Nous avons calculé en particulier le pourcentage de personnes à l'intérieur de chaque groupe qui se retrouvaient dans les cinq premiers emplois du groupe et ce, pour l'Ouest et pour le Centre (tableau 2-8). Nous avons découvert qu'en 1971, le pourcentage de Canadiens de l'Ouest qui détenaient des emplois de niveau supérieur dans la catégorie de direction ainsi que dans celles des sciences naturelles, du génie, des mathématiques, de la médecine et de la santé, était plus élevé. Dans les trois autres catégories, les pourcentages obtenus pour les cinq premiers emplois étaient légèrement inférieurs à ceux du Centre du Canada. Dans toutes les catégories, le pourcentage ne diffère jamais de plus de sept points. En gros, la performance du Centre et celle de l'Ouest sont comparables. Il est possible que le pouvoir décisionnel rattaché à des postes de rang apparemment équivalent soit plus important pour les postes occupés par des résidents des provinces centrales du pays. Il se peut aussi qu'un plus grand nombre des postes de très haut niveau – les présidents directeurs généraux, les sous-ministres et les recteurs d'universités – se retrouve dans le Centre du Canada. La possibilité de pousser notre analyse à un niveau très détaillé était évidemment limitée. Mais nous l'avons quand même poussée assez loin, sans pouvoir déceler de différences très marquées dans la disponibilité de « très bons » emplois.

Tableau 2-8

Proportion de personnes employées dans les cinq plus hauts échelons pour chacune des cinq premières catégories professionnelles, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1971

En pourcentage

	Région du Centre	Région de l'Ouest
Direction	11,7	12,7
Sciences sociales et secteurs connexes	42,0	35,9
Sciences naturelles, génie, mathématiques, médecine et santé	7,2	7,9
Religion, enseignement et secteurs connexes	48,1	46,0
Arts, littérature et loisirs	34,8	30,0

SOURCE Données de Statistique Canada; B. R. Blishen et H. A. McRoberts, « A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada ».

De même, la proportion de Canadiens du Centre détenant des emplois dans les trois domaines de niveau supérieur – santé, finances, enseignement – était sensiblement la même que pour les gens de l'Ouest (tableau 2-9). C'est dans le domaine de la santé que se manifeste l'écart le plus important et ce, dans les deux emplois du niveau inférieur de l'échelle : infirmières (surveillantes non comprises) et aides-infirmières et infirmiers. Dans le domaine des finances, le Centre et l'Ouest du Canada comptaient une proportion importante de travailleurs ou bien dans les emplois de niveau supérieur (comptables, vérificateurs et autres agents financiers) ou encore dans ceux de niveau intermédiaire (teneurs de livres et employés de comptabilité); les différences entre

Tableau 2-9

Proportion de personnes employées à certains échelons supérieurs dans les domaines de la santé, des finances et de l'enseignement, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1971

En pourcentage

	Rang	Région du Centre	Région de l'Ouest
Santé :			
Dentistes	3	2,0	2,0
Optométristes	5	0,5	0,5
Médecins et chirurgiens	6	8,9	8,4
Pharmaciens	11	2,6	3,3
Diététiciens et hygiénistes alimentaires	59	0,6	0,5
Diagnostic et traitement des maladies	107	0,5	0,2
Infirmières diplômées (surveillantes exceptées)	156	29,4	27,3
Travailleurs assimilés (soins, thérapeutique)	301	2,2	4,7
Aides-infirmières et infirmiers	366	20,2	25,4
Finances :			
Directeurs financiers	33	2,1	0,8
Comptables, vérificateurs et autres agents financiers	37	22,3	22,2
Surveillants : tenue de livres et travail de comptabilité	76	2,8	2,6
Travailleurs assimilés (tenue de livres et travail de comptabilité)	159	1,1	0,8
Teneurs de livres et employés de comptabilité	160	43,3	44,6
Employés de banques, d'assurances et d'autres établissements financiers	173	4,6	3,9
Caissiers	274	23,8	25,1
Enseignement :			
Administrateurs	1	7,2	8,0
Professeurs d'université	10	6,0	6,5
Conseillers professionnels et scolaires	14	1,1	1,3
Professeurs d'école secondaire	15	29,1	28,6
Instituteurs d'école maternelle et d'école primaire	49	38,3	37,3
Professeurs d'éducation spéciale (élèves handicapés ou exceptionnels), n.c.a.[1]	139	1,5	1,2

1 non classés ailleurs.

SOURCE Données de Statistique Canada; B. R. Blishen et H. A. McRoberts, « A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada ».

l'Ouest et le Centre n'étaient en aucun cas importantes. On observe des tendances analogues dans le domaine de l'enseignement, sauf que la plus forte proportion d'emplois occupés parmi les six professions énumérées appartenait au niveau supérieur : professeurs d'école secondaire, ainsi que les instituteurs d'école maternelle et d'école primaire. Le pourcentage de Canadiens du Centre et de l'Ouest dans chacune de ces deux catégories était identique.

Ces observations ne permettent donc pas de soutenir que les Canadiens du Centre occupent des emplois de niveau plus élevé à l'intérieur de chacun des domaines d'activité. La seule conclusion qu'on puisse en tirer, c'est que certains emplois de niveau supérieur sont détenus en proportion plus forte par des Canadiens de l'Ouest, d'autres par des Canadiens du Centre. Il existe certes des différences, mais elles sont négligeables.

Tout bien considéré, les possibilités d'emploi dans l'Ouest du Canada en 1971 n'étaient pas aussi limitées que prévu. Cependant, ce phénomène était peut-être propre à cette période de l'histoire. Il se peut qu'une décennie plus tôt les possibilités d'emploi aient été plus limitées et on s'attendrait à ce que la situation ait été encore plus grave il y a 50 ans, les emplois étant plutôt restreints au secteur primaire dans l'Ouest, et les emplois de nature administrative et professionnelle concentrés dans le Centre du

Canada. Où en sommes-nous à l'heure actuelle ? Les vastes possibilités d'emploi observées en 1971 dans l'Ouest du Canada existent-elles encore aujourd'hui, ou se sont-elles même améliorées ? Pour répondre à ces questions, nous comparons d'abord les résultats de 1971 avec ceux de 1961, puis nous reprenons l'exercice pour 1921, pour enfin analyser les données de 1981 et voir quelles sont les chances offertes aujourd'hui.

En utilisant un système de classification des catégories professionnelles légèrement modifié, afin de le rendre comparable à celui de 1971, nous avons trouvé que l'image d'ensemble qui se dégage de ces données est à peu près la même en 1961 (tableau 2-10); l'année 1971 ne fut pas unique. Les bons emplois étaient également partagés au haut de l'échelle, même en 1961. Au bas de l'échelle, cependant, l'Ouest offrait des emplois plutôt inférieurs à ceux du Centre.

Tableau 2-10

Répartition de la population active de 15 ans et plus dans des catégories professionnelles, selon le rang socio-économique, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1961

En pourcentage

	Région du Centre	Région de l'Ouest
Direction	8,4	8,5
Emplois professionnels	10,0	9,2
Transports	6,0	5,8
Travail administratif, commerce et services	32,1	30,4
Traitement des matières premières	26,6	19,2
Emplois dans le secteur primaire	7,0	6,6
Agriculture	7,3	17,8
Activités non classées ailleurs	2,6	2,5
Total	100,0	100,0

SOURCE Données de Statistique Canada; B. R. Blishen et H. A. McRoberts, « A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada ».

Si l'on recule encore de 40 années, soit jusqu'en 1921, on fait de nouveau face à des problèmes de classification. Il est toutefois possible de tirer des conclusions générales. Les catégories professionnelles et de direction y sont un peu moins importantes par rapport à l'ensemble de la population active et l'on y observe à peu près le même équilibre interrégional qu'en 1961 et 1971 (tableau 2-11). Une caractéristique frappante des données de 1921 est la proportion importante de Canadiens travaillant dans le secteur de l'agriculture : 45 % dans l'Ouest et 27 % dans le Centre. L'Ouest du Canada était effectivement dépendant des produits primaires en 1921, mais il est faux d'en déduire que les meilleurs emplois à l'époque se trouvaient au Centre du Canada. L'Ouest et le Centre du Canada comptaient alors environ 20 % de leurs emplois dans les trois premières catégories.

Tableau 2-11

Répartition des personnes âgées de 14 ans et plus, employées dans des catégories professionnelles, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1921

En pourcentage

	Région du Centre	Région de l'Ouest
Directeurs, fonctionnaires, propriétaires	8,2	7,1
Emplois professionnels	6,0	5,3
Transports	6,1	6,6
Travail administratif, commerce, services et finances	23,8	20,9
Secteur manufacturier et construction	23,4	9,3
Exploitation forestière, mines et carrières	1,9	4,1
Agriculture	27,0	44,6
Activités non précisées	3,6	2,1
Total	100,0	100,0

SOURCE Ministère de l'Industrie et du commerce, *Sixième recensement du Canada, 1921*; B. R. Blishen et H. A. McRoberts, « A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada ».

C'est en 1981 que l'Ouest a affiché sa meilleure performance (tableau 2-12), alors que les pourcentages établis pour les sept premières catégories étaient tous extrêmement près des pourcentages observés dans le Centre du Canada. Même dans les catégories au bas de l'échelle, les pourcentages n'étaient pas très différents.

En somme, il existe autant de bons emplois dans l'Ouest du Canada que dans le Centre du pays. Selon les données détaillées sur les catégories professionnelles, il y a autant de places en haut de l'échelle aux deux endroits. Seulement au niveau très supérieur est-il encore possible que la région de l'Ouest soit sous-représentée. Parmi les emplois généralement considérés comme pauvres, les Canadiens de l'Ouest ont un peu plus de probabilités d'occuper un emploi

Tableau 2-12

Répartition de la population active âgée de 15 ans et plus dans des catégories professionnelles, selon le rang socio-économique, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1981

En pourcentage

	Région du Centre	Région de l'Ouest
Direction	7,0	6,7
Sciences sociales et secteurs connexes	1,6	1,6
Sciences naturelles, génie, mathématiques, médecine et santé	7,8	7,7
Religion, enseignement et secteurs connexes	4,4	4,0
Arts, littérature et loisirs	1,5	1,1
Transports, manutention, conduite de machines et d'appareils divers	7,0	7,0
Travail administratif, commerce et services	40,1	39,5
Traitement des matières premières, usinage, fabrication, montage et réparation de produits, construction	21,6	18,5
Exploitation forestière, mines et carrières	0,9	1,8
Agriculture, horticulture, élevage d'animaux, pêche, chasse et piégeage	3,2	7,2
Activités non classées ailleurs et non précisées	4,9	4,9
Total	100,0	100,0

SOURCE Données de Statistique Canada; B. R. Blishen et H. A. McRoberts, « A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada ».

de rang très pauvre comparativement à un emploi de rang modérément inférieur. Cette dernière différence est cependant beaucoup moins importante que plusieurs ne pourraient l'imaginer. Dans l'ensemble, les possibilités d'emploi et l'éventail des professions disponibles sont à peu près identiques dans le Centre et dans l'Ouest du Canada. Cette conclusion étonnante est encore largement valable, même dans le cas de comparaisons portant sur des régions plus limitées, par exemple entre les Prairies et le Centre du Canada, ou même l'Ontario seulement.

Conclusion

Nos indicateurs économiques de base révèlent que les économies des provinces de l'Ouest se comportent beaucoup mieux qu'on a pu le croire jusqu'ici. Les possibilités d'emploi y sont aussi variées que dans le Centre du Canada et, à l'exception de la Saskatchewan, l'instabilité du revenu n'y est pas beaucoup plus marquée. Le niveau de revenu par habitant – l'indicateur peut-être le plus important du bien-être économique – est supérieur à la moyenne, mais il existe d'importantes différences entre les provinces. Le revenu est bien supérieur à la moyenne en Colombie-Britannique et en Alberta, près de la moyenne en Saskatchewan et un peu inférieur au Manitoba. Les taux de croissance du revenu se sont maintenus près de ceux qui ont été observés ailleurs au pays depuis la Seconde Guerre mondiale; certaines différences interprovinciales d'importance modérée ont été suffisantes pour alimenter un lent mouvement de convergence vers une moyenne commune à l'ensemble de la région. Les taux de chômage sont très faibles pour l'ensemble des Prairies comparativement aux niveaux observés à l'échelle nationale; en Colombie-Britannique, ils leur sont généralement un peu supérieurs.

3 L'Ouest et la Confédération

On ne peut établir si l'Ouest sort gagnant ou perdant de son appartenance à la Confédération. C'est là une question d'un grand intérêt pour les gens de l'Ouest et les autres Canadiens, et la façon dont nous en arrivons à une telle conclusion ne manquera pas de surprendre. Tout en cherchant à trancher cette question, nous nous sommes arrêtés à d'autres considérations importantes pour la région comme le rythme de croissance de sa population, le degré de diversification de son économie et le rôle de ses exportations.

La Confédération : avantages et désavantages

L'Ouest a traditionnellement avancé cinq raisons qui l'autorisent à douter que la Confédération ait représenté une bonne affaire. Premièrement, on dit souvent que l'Ouest assume les coûts de la politique tarifaire et qu'il n'en retire que peu ou même pas d'avantages du tout. Deuxièmement, toute une série de griefs tourne autour des tarifs de transport : ils désavantagent producteurs et affréteurs au point de perpétuer l'exploitation des ressources au détriment de projets de transformation plus poussée. Troisièmement, les gens de l'Ouest se demandent pour la plupart si l'écart entre les recettes fiscales et les redevances que le gouvernement fédéral prélève dans l'Ouest, d'une part, et les sommes qu'il y dépense, d'autre part, n'est pas plus grand qu'il ne devrait l'être en toute équité. Quatrièmement, on considère que les décisions prises par le gouvernement fédéral sur des questions d'ordre non monétaire ne tiennent pas compte des préoccupations de la région parce que sa représentation au Parlement – proportionnelle à sa population – est plutôt faible. Enfin, la concentration des sièges sociaux dans le Centre du Canada signifie que les décisions prises par le secteur privé, notamment les institutions financières, au mieux, ne tiennent pas compte des priorités de l'Ouest et, au pire, sacrifient les intérêts de la région en faveur de ceux du Centre du pays.

Notre rapport se concentre sur les chances d'améliorer la situation actuelle et nous n'allons donc pas vérifier les fondements de chacun de ces griefs. Nous allons, néanmoins, nous attarder dans le présent chapitre à la politique tarifaire et au partage des recettes fiscales; toute la question du transport dans l'Ouest fera l'objet du chapitre 10.

Les tarifs douaniers

On prétend souvent que les tarifs font partie « du prix qu'il faut payer pour être Canadien ». Certains soutiennent cependant qu'une part disproportionnée des coûts de la politique tarifaire est assumée par les gens de l'Ouest et que des avantages comme l'augmentation des emplois dans le secteur manufacturier reviennent au Centre du Canada. Il en coûterait donc plus cher d'être Canadien dans l'Ouest. Nous ne nions pas que les tarifs douaniers réduisent le revenu national par habitant et le redistribuent entre la main-d'œuvre, les détenteurs du capital et les propriétaires fonciers. Le Conseil économique a effectivement soutenu (dans *Au-delà des frontières*[1]) que les tarifs ont des effets réellement nuisibles sur l'économie. Mais prétendre que l'Ouest en supporte un fardeau plus lourd est quelque peu inexact, car c'est ignorer toute la gamme de transferts qui interviennent entre les régions du Canada.

Pour mesurer l'impact des tarifs douaniers, il faut comparer la situation actuelle avec une autre. Nous supposerons donc que le libre-échange multilatéral représente le choix de l'avenir. De façon générale, les analystes conviennent que l'élimination multilatérale et universelle des tarifs douaniers serait plus avantageuse pour le Canada qu'une libéralisation plus restreinte. Il s'agit en outre du genre de situation à laquelle nous conduisent les accords successifs du GATT.

C'est dans ce contexte que nous examinons la « bonne affaire » que représente la Confédération pour les gens de l'Ouest en nous demandant s'ils gagneraient plus ou perdraient moins que les autres, advenant une libéralisation des échanges. Si tel était le cas, ils seraient donc désavantagés par rapport aux habitants du Centre du Canada dans les conditions actuelles. Nous évaluons, tant pour les gens de l'Ouest que pour ceux des provinces centrales du Canada, les répercussions du libre-échange multilatéral sur les facteurs suivants : le revenu réel par habitant et son taux de croissance; le taux de chômage; la gamme des occupations professionnelles disponibles; la taille de la population et son taux de croissance; la structure industrielle et la répartition de la richesse.

Une libéralisation des échanges devrait normalement entraîner une augmentation du revenu réel par

habitant grâce aux effets combinés de la spécialisation et des économies d'échelle. Selon diverses estimations, cette augmentation varie d'un ou deux points de pourcentage à un maximum de 15, selon le degré auquel ces réductions sont multilatérales et selon que des barrières non tarifaires viennent remplacer, ou non, les tarifs éliminés. Le principal avantage prendrait probablement la forme d'une croissance des prix plus lente que ce ne serait le cas dans d'autres circonstances au cours de la période de réduction des tarifs. L'érosion des gains salariaux par l'inflation ne serait donc pas aussi forte qu'elle le serait normalement. Étant donné que les réductions tarifaires seraient vraisemblablement multilatérales, il ne devrait pas se produire de fluctuation marquée du cours du dollar canadien à l'étranger, de sorte que des gains ou des pertes sur ce plan seraient peu probables. Toutes les régions du pays devraient profiter de la même façon d'une période de ralentissement des hausses de prix par rapport aux salaires, puisque rien ne serait changé au rapport entre les prix d'une région et ceux d'une autre. Ainsi, tous profiteraient d'une augmentation de revenu. Le taux de croissance du revenu ne devrait pas changer de façon durable, si ce n'est une légère accélération au cours de la période de réduction des tarifs.

Les répercussions sur le taux de chômage sont plus difficiles à estimer. Certaines incidences temporaires demeurent possibles mais ne sont pas inévitables. Des conséquences à caractère durable semblent peu vraisemblables puisqu'en théorie comme en pratique, il n'existe aucune preuve que l'élimination des tarifs douaniers entraînerait une hausse ou une baisse permanente du taux de chômage. Il pourrait y avoir chômage temporaire si les emplois créés dans les industries en expansion différaient, par leur nature ou par leur localisation, des emplois perdus dans les industries en déclin. Tout indique que l'ampleur d'un tel chômage temporaire ne constituerait pas un problème majeur, bien que les personnes directement touchées s'en ressentiraient durement.

Les faits semblent également démontrer que l'adaptation affecterait surtout le secteur manufacturier, plutôt que d'entraîner des transferts entre les secteurs manufacturier et primaire, de sorte que tout chômage temporaire frapperait d'abord le secteur manufacturier et, par conséquent, le Centre du Canada. Il en découle donc que le maintien des tarifs, en évitant ce problème, favorise quelque peu le Centre du Canada sur le plan du taux de chômage. Il permet d'éviter une hausse légère et temporaire de ce taux.

La réduction des tarifs entraînerait-elle une meilleure répartition des occupations professionnelles dans l'Ouest ? Comme le montrent les études antérieures du Conseil, la plupart des changements se produiraient dans le secteur manufacturier sans que sa dimension générale ne soit modifiée de façon significative. Le profil du marché de l'emploi ne changerait donc pas beaucoup. Mais s'il devait se produire quelque changement, il affecterait le Centre du Canada plutôt que l'Ouest. La suppression des tarifs douaniers n'influencerait donc, ni en bien ni en mal, le choix des emplois disponibles dans l'Ouest du Canada.

Une diminution des tarifs douaniers affecterait-elle la répartition actuelle de la population entre l'Ouest et le Centre du pays ? Y aurait-il plus ou moins de personnes émigrant vers l'Ouest ou leur nombre resterait-il le même qu'à l'heure actuelle ? Rien ne laisse présager un changement marqué, à une réserve près, dont nous ferons état quand nous examinerons les effets sur la répartition de la richesse. Le revenu augmenterait de façon à peu près identique dans l'Ouest et ailleurs, n'entraînant aucun bouleversement dans la répartition de la population. Nous ne prévoyons pas que des emplois seraient transférés du secteur manufacturier vers celui de l'exploitation ou de la mise en valeur des ressources, mais qu'ils seraient plutôt redistribués à l'intérieur même du secteur secondaire. Les déplacements seraient donc limités au Centre du Canada et n'interviendraient pas entre le Centre du pays et l'Ouest. Dans la mesure où le Centre du Canada connaîtrait un peu de chômage temporaire, cela pourrait encourager un certain mouvement de migrations vers l'Ouest, mais limité, car tout indique que ce seraient les écarts de revenu, et non les différences sur le plan du chômage, qui déclencheraient le processus de migration. Bref, nous n'anticipons aucune incidence marquée d'une diminution future des tarifs douaniers sur la population totale ou sur sa répartition au Canada, et nous en concluons que la population de l'Ouest ne risquerait pas de diminuer.

Il est tout aussi difficile d'évaluer les conséquences de la suppression des tarifs douaniers sur la répartition de la richesse parce que les recherches sur ce point ne sont pas avancées. On prétend généralement que les tarifs douaniers font baisser les salaires, hausser les revenus de placements et augmenter la quantité de capital utilisé, puisqu'ils provoquent une diminution de la demande de produits à fort coefficient de main-d'œuvre par rapport à la demande de ressources et de produits à fort coefficient de capital. Si la proportion des propriétaires de ressources est plus élevée dans l'Ouest qu'ailleurs, un pourcentage plus élevé des gens de l'Ouest bénéficierait de l'accroissement de la valeur des ressources naturelles consécutif à l'élimination des tarifs douaniers. Il s'ensuivrait donc un transfert de richesse des autres régions canadiennes vers l'Ouest. Si tel devait être le

cas, l'Ouest se trouverait donc défavorisé par les tarifs en vigueur à l'heure actuelle.

Malheureusement, nous ne savons pas quelle serait, par rapport aux biens produits actuellement, la proportion de ressources entrant dans les biens que le Canada fabriquerait en situation de libre-échange. En outre, le seul effet qui aurait pu clairement avantager l'Ouest, soit un accroissement des exportations de ressources en échange d'une diminution des exportations et de la production intérieure de biens manufacturés, ne devrait pas se produire.

En somme, il semble que les tarifs actuels soient désavantageux tant pour l'Ouest que pour le Centre du Canada. Tout au plus, le maintien des tarifs permet-il d'éviter une hausse légère et temporaire du taux de chômage dans le Centre du Canada. Et cet avantage est essentiellement marginal.

Bilan des dépenses et des recettes fédérales

On pourrait penser qu'un bilan des dépenses et des recettes du gouvernement fédéral permettrait de déterminer si l'Ouest a réalisé une bonne affaire en adhérant à la Confédération. Toutefois, nous avons découvert qu'un tel exercice ne nous éclaire pas beaucoup.

La méthode du bilan consiste à répartir entre les provinces l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral en biens, services et transferts et l'ensemble de ses recettes. On calcule la différence entre les deux pour chaque province et si elle s'avère positive (« avantage net »), cela signifie que les habitants de cette province reçoivent une aide financière de la Confédération. Inversement, si la différence est négative, c'est la province qui verse une contribution financière.

Au fond, ce calcul n'est applicable et ses résultats ne sont utiles que lorsque le solde pour l'ensemble des provinces est égal à zéro. C'est donc essentiellement un jeu à somme nulle qui, en tant que tel, escamote la question la plus intéressante, à savoir si la Confédération se résume à cela. Il y a bien des manières de voir la Confédération : le fédéraliste convaincu y voit une bonne affaire pour tout le monde et le séparatiste convaincu une mauvaise affaire pour la plupart des participants; un fédéraliste un peu moins convaincu y voit un jeu à somme positive où tout le monde gagne, mais certains moins que d'autres; et un séparatiste plus modéré y voit une partie dont quelques joueurs sortent perdants. Tout dépend en outre des solutions de rechange disponibles : un accord de libre-échange, un système monétaire commun, et ainsi de suite.

Dans ce genre de calcul, le solde pour l'ensemble des provinces n'est pas égal à zéro si l'on additionne les dépenses fédérales dans chaque province et qu'on en soustrait les recettes. Les recettes sont habituellement très inférieures aux dépenses, d'un montant égal au déficit ou à l'endettement du gouvernement fédéral, qui ne peut pas être réparti directement entre les provinces. Pour en arriver à un solde nul, nous avons dû répartir l'endettement en y appliquant les proportions obtenues pour l'ensemble des autres sources de recettes.

Les dépenses fédérales doivent aussi être ventilées, et cet exercice peut également soulever des problèmes. On peut classer les dépenses en deux grandes catégories : les dépenses au titre des biens et des services tels que la défense nationale, l'administration de la justice, la collecte de données statistiques ou les ports, d'une part, et les transferts, d'autre part. La ventilation des paiements de transfert entre provinces ne pose pas trop de problèmes, mais la répartition des biens et services est parfois plus délicate à opérer. Par exemple, les avantages que représentent les dépenses militaires canadiennes devraient-ils être répartis en proportion de la population, parce que ce sont les gens qu'on protège, ou en proportion de la richesse, parce que c'est la propriété qu'on défend ? Nous avons opté pour la population. Nous avons ainsi dû poser un certain nombre d'hypothèses, mais elles ne remettent pas en question la valeur de nos conclusions. En règle générale, nous avons réparti les biens et services selon l'endroit où ils sont consommés et non l'endroit où ils sont produits. Par exemple, les services statistiques sont principalement produits en Ontario, mais ils servent à toutes les provinces; ainsi, les avantages qu'ils représentent sont attribués à toutes les provinces et non pas seulement à l'Ontario. Par conséquent, notre méthode de bilan donne une idée de la ventilation des avantages pour les consommateurs et non de la répartition des emplois.

Il y a lieu de se demander si la création d'emplois attribuable à la localisation des activités gouvernementales ne constitue pas un avantage en soi, auquel cas certains bénéfices ne seraient pas comptabilisés d'après notre méthode. Une telle création d'emplois pourrait produire deux types de bénéfices : une diminution du taux de chômage ou une croissance de l'emploi disponible et de la population active (et donc de la population provinciale), sans variation du taux de chômage. Une diminution du taux de chômage constituerait, sans aucun doute possible, un avantage. Mais il n'est pas prouvé que la relocalisation d'activités gouvernementales dans une province y réduise, de façon durable, le taux de chômage. Certaines études suggèrent plutôt le contraire. L'ennui c'est qu'en fin de compte l'augmentation des

emplois dans le secteur public entraîne une élimination d'emplois dans le secteur privé. Les avantages sont donc tellement marginaux qu'on peut se dispenser d'en tenir compte dans la méthode du bilan. La croissance de l'emploi disponible et de la population active, sans variation du taux de chômage, est par contre plus probable. Mais cela représente un avantage seulement s'il est souhaitable d'accroître la population provinciale.

Dans la mesure où la création d'emplois est toujours souhaitable, il y a probablement un coût caché dans notre bilan : la population de l'Ouest est légèrement inférieure à ce qu'elle devrait être si les emplois du gouvernement fédéral étaient répartis entre les provinces de façon plus proportionnelle à leur importance démographique. Nous n'avons pas essayé d'intégrer ce coût à notre bilan, en partie parce que cela prête à controverse, en partie parce que cela reste hypothétique et, en partie parce que nous ne savions trop comment le traduire en dollars et en cents. Cela constitue un des nombreux coûts et avantages de la Confédération qui ne sont pas comptabilisés parce qu'ils ne sont tout simplement pas mesurables.

Malgré toutes les difficultés que présente la ventilation des dépenses et des recettes fédérales, notre bilan donne une réponse approximative à plusieurs questions : au compte des seules activités gouvernementales, quels seraient les gains ou les pertes financières des habitants d'une province, dans l'hypothèse d'une séparation ? De combien les impôts augmenteraient-ils ou diminueraient-ils globalement, par habitant ou par famille ? Ce gain ou cette perte constitue un des éléments qu'il faut prendre en considération quand on examine toutes les facettes de l'appartenance à la Confédération : l'existence d'un marché commun, l'environnement politique, les risques que pose l'éclatement d'une nation en cas de séparation, la satisfaction d'aider les autres provinces et tout l'attachement sentimental et historique qu'on porte à son pays.

Tableau 3-1

Répartition des dépenses et des recettes fédérales, Canada, 1937

En milliers de dollars[1]

	Région du Centre		Région de l'Ouest					
	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Reste du Canada[2]	Total, Canada
Dépenses et recettes brutes :								
Total des avantages payés	128 138	191 949	30 653	54 201	28 091	41 065	39 779	513 877
Par famille	213	215	187	261	149	196	173	206
Par habitant	41	53	43	59	36	54	36	46
Moins :								
Total des impôts fédéraux perçus	140 891	223 966	25 052	20 419	22 216	35 816	31 671	500 034
Par famille	234	251	153	98	118	171	138	200
Par habitant	45	62	35	22	29	47	29	45
Dette totale	4 510	7 162	439	99	243	896	494	13 843
Par famille	7	8	3	--	1	4	2	6
Par habitant	1	2	1	--	--	1	--	1
Avantages nets :								
Total	-17 263	-39 179	5 162	33 683	5 632	4 353	7 614	0
Par famille	-29	-44	32	162	30	21	33	0
Par habitant	-5	-11	7	37	7	6	7	0

1 Sauf pour les données « par famille » et « par habitant » qui sont exprimées en dollars.
2 À l'exclusion de Terre-Neuve.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Il est en outre important de replacer ces gains ou ces pertes financières dans une juste perspective, en comparant plusieurs années. Nous avons retenu les années 1937, 1961 et 1981. On peut s'attendre à ce que, depuis les débuts de la Confédération, le bilan des coûts et des bénéfices ait changé plusieurs fois.

Les tableaux 3-1, 3-2 et 3-3 sont tous construits sur le même modèle. Le tableau 3-3 illustre les gains ou les pertes hypothétiques en 1981. Pour interpréter ces données, prenons l'exemple de la colonne du tableau 3-3 concernant la Colombie-Britannique. Le premier chiffre (7 644 millions de dollars) représente une estimation des avantages bruts et correspond au montant des dépenses du gouvernement fédéral sous forme de paiements directs (transferts) aux habitants de la province ou sous forme de biens et de services fédéraux représentant une certaine valeur pour les gens de la Colombie-Britannique. Les deuxième et troisième chiffres expriment ce même montant par famille (7 670 $) et par habitant (2 786 $). Plus bas dans la même colonne, on soustrait de ces bénéfices les impôts (8 390 millions de dollars), ainsi que les recettes pétrolières et gazières et la dette à rembourser. Lorsque les impôts, les recettes pétrolières et gazières et la dette ont été soustraits des avantages bruts, on obtient les « avantages nets ». Dans le cas de la Colombie-Britannique, le bilan s'avérait négatif (moins 1 666 millions de dollars). C'est autant de moins que la province a reçu cette année-là par rapport aux impôts et autres redevances qu'elle a payés. C'est donc dire que si la Colombie-Britannique choisissait aujourd'hui de ne plus faire partie de la Confédératon, elle économiserait approximativement 1 666 millions de dollars par année. Chaque famille réaliserait une économie annuelle de 1 671 $ et chaque personne, de 607 $.

Les trois tableaux devraient maintenant se passer de commentaires. En 1937 et 1961, les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique retiraient un avantage net; seuls l'Ontario et le Québec présentaient un bilan négatif. En 1937, les soldes, positifs ou négatifs, étaient bien sûr très faibles, même en tenant compte de la dimension réduite des revenus cette année-là. La situation n'était pas très différente en 1961 : les chiffres étaient un peu plus importants en termes absolus et comparativement aux revenus de l'époque, mais ils étaient quand même encore très modestes. En 1981, la situation était différente. L'Alberta et

Tableau 3-2

Répartition des dépenses et des recettes fédérales, Canada, 1961

En milliers de dollars[1]

	Région du Centre		Région de l'Ouest					
	Québec	Ontario	Manitoba	Saskat-chewan	Alberta	Colombie-Britannique	Reste du Canada	Total, Canada
Dépenses et recettes brutes :								
Total des avantages payés	1 918 691	2 651 697	410 712	425 771	590 655	796 039	878 155	7 671 718
Par famille	1 610	1 616	1 713	1 735	1 688	1 732	2 052	1 684
Par habitant	365	425	446	460	443	489	454	421
Moins :								
Total des impôts fédéraux perçus	1 689 120	2 870 349	306 489	265 042	484 268	666 152	455 591	6 737 010
Par famille	1 418	1 749	1 278	1 080	1 384	1 450	1 065	1 479
Par habitant	321	460	333	286	364	409	235	369
Dette totale	275 739	434 078	33 958	19 984	45 988	79 749	45 212	934 708[2]
Par famille	231	265	142	81	131	173	106	205
Par habitant	52	70	37	22	34	49	23	51
Avantages nets :								
Total	-46 168	-652 730	70 265	140 745	60 399	50 138	377 352	0
Par famille	-39	-398	293	573	173	109	882	0
Par habitant	-9	-105	76	152	45	31	195	0

1 Sauf pour les données « par famille » et « par habitant » qui sont exprimées en dollars.
2 Ce chiffre indique la différence entre le total des avantages payés et les impôts fédéraux perçus. Il correspond à la dette du gouvernement fédéral, sur une base de gestion financière, pour l'année financière se terminant le 31 mars 1962.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 3-3

Répartition des dépenses et des recettes fédérales, Canada, 1981

En milliers de dollars[1]

	Région du Centre		Région de l'Ouest					
	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Reste du Canada	Total, Canada
Dépenses et recettes brutes :								
Total des avantages payés	19 180 530	26 237 708	3 504 254	3 217 963	5 668 510	7 644 019	8 967 883	74 420 866
Par famille	8 827	8 835	9 789	9 672	7 476	7 670	12 935	8 986
Par habitant	2 141	3 042	3 415	3 323	2 533	2 786	3 894	3 057
Moins :								
Total des impôts fédéraux perçus	13 786 445	25 685 603	2 416 718	2 358 325	7 487 576	8 390 022	4 513 078	64 638 019
Par famille	6 344	8 649	6 751	7 088	9 875	8 418	6 509	7 805
Par habitant	2 141	2 978	2 355	2 435	3 346	3 058	1 960	2 655
Prélèvement fédéral net sur le pétrole et le gaz	0	5 084	8 752	322 989	3 516 806	144 841	-460 000	3 538 472
Par famille	0	2	24	971	4 638	145	-663	427
Par habitant	0	1	9	334	1 572	53	-200	145
Dette totale	1 389 998	2 557 072	189 829	242 906	695 623	774 927	394 020	6 244 375[2]
Par famille	640	861	530	730	917	778	568	754
Par habitant	216	296	185	251	311	282	171	257
Avantages nets :								
Total	4 004 087	-2 010 051	888 955	293 743	-6 031 495	-1 665 771	4 520 785	0
Par famille	1 843	-677	2 483	883	-7 955	-1 671	6 520	0
Par habitant	622	-233	866	303	-2 696	-607	1 963	0

1 Sauf pour les données « par famille » et « par habitant » qui sont exprimées en dollars.

2 Ce chiffre indique la différence entre le total des avantages payés et le total des impôts fédéraux perçus et le prélèvement fédéral net sur le pétrole et sur le gaz. Il correspond à la dette du gouvernement fédéral, sur une base de gestion financière, pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

SOURCE Données de Statistique Canada.

la Colombie-Britannique sont passées d'un bilan positif à un bilan négatif. Il n'est sans doute pas surprenant de voir que, dans le cas de l'Alberta, le changement fut majeur. Le Québec, dont le bilan était légèrement négatif, bénéficie maintenant d'un avantage net important. Le Manitoba, la Saskatchewan et la région de l'Atlantique ont continué de présenter des bilans positifs mais, à l'exception de la Saskatchewan, l'ampleur de leurs bénéfices se révélait beaucoup plus importante qu'auparavant, tant en chiffres absolus qu'en termes relatifs.

L'interprétation de ces données pose trois problèmes. Premièrement, un bilan positif est-il une bonne ou une mauvaise chose ? Il traduit spécifiquement la pauvreté relative des habitants de la province ou de la région en question par rapport aux autres Canadiens. Ceux-ci paient moins d'impôts et reçoivent davantage d'assurance-chômage ou d'autres prestations sociales. Un bilan positif est donc mauvais signe. Il montre que les gens s'en tirent moins bien que d'autres. Mais il signifie aussi qu'ils s'en tirent mieux que si leur province n'appartenait pas à la Confédération. De même, un bilan négatif implique généralement que les gens sont plus riches que la moyenne et moins dépendants des paiements de transfert. Le fait d'être plus riche que la moyenne devrait donc être considéré comme une bonne chose mais il signifie aussi que la province s'en tire moins bien que si elle n'appartenait pas à la Confédération.

Deuxièmement, comment déduire les coûts, supportés à une époque, des bénéfices retirés à une autre ? Par exemple, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont autrefois enregistré des soldes positifs, modestes certes mais répétés pendant de nombreuses années; récemment, leur bilan a été négatif et, dans le cas de l'Alberta, très fortement négatif. Bien malin qui pourrait prédire l'avenir. Le Québec a récemment présenté des bilans très

positifs, mais jusqu'ici il n'avait accusé que des soldes légèrement négatifs.

Troisièmement, il faut bien admettre que les avantages et les inconvénients de l'appartenance à un système fédéral vont bien au-delà de tout ce qu'on peut inclure dans un bilan. Sur le plan économique, il est vraisemblable que le produit national brut du Canada soit plus élevé qu'il ne le serait si la nation était divisée en plusieurs pays plus petits. Dans un tel cas, cela dépendrait beaucoup des restrictions imposées au mouvement des biens, de la main-d'œuvre et du capital. Quant au politique et au social, ils ne se mesurent pas. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de déterminer si les décisions prises par le gouvernement fédéral, sur des questions d'ordre économique ou autres, traduisent bien les vœux et les aspirations des gens de l'Ouest.

Chacun des membres du Conseil a sa propre opinion sur des questions aussi fondamentales mais cela ne fait pas partie de notre mandat, et nous n'avons donc pas à nous prononcer. C'est toutefois parce que ces questions sont bien réelles que la méthode du bilan ne présente, à notre avis, qu'un intérêt limité.

Taille et croissance de la population

Les provinces ont tendance à considérer la croissance de leur population comme souhaitable et à l'interpréter comme un signe de santé de leur économie. Pour le simple citoyen, une augmentation plus rapide que la moyenne de la population de sa province n'a rien de bon ni de mauvais en soi. Les particuliers se préoccupent tout autant de la hausse des revenus et de la baisse des taux de chômage que de l'instabilité de ces revenus et de la diversité des offres d'emploi; mais, ceci étant dit, la croissance ou la baisse de la population ne change pas grand-chose à la condition du simple citoyen. Toute augmentation relative de la population représente habituellement un bon indice de la performance économique, mais cela ne nous en apprend guère plus que les traditionnels indicateurs de base. Il existe cependant des circonstances particulières où la croissance de la population revêt une réelle importance. C'est le cas pour une province dont le mode de vie et la culture, auxquels ses habitants attachent un grand prix, ne peuvent être préservés sans que sa population n'atteigne une taille minimale ou se maintienne à un certain pourcentage de la population nationale. Cet argument peut certainement être soutenu dans le cas du Québec, par exemple. Tout en reconnaissant l'originalité de chacune des provinces de l'Ouest, cela ne nous semble pas constituer une raison suffisante pour mettre la taille et les taux de croissance de la population de l'Ouest sur le même pied que les indicateurs de base plus courants du bien-être économique. Néanmoins, puisque certains seront en désaccord, nous allons examiner quelques données sur la population et les changements démographiques.

Sur le plan statistique, le phénomène le plus surprenant est peut-être que la fraction de la population canadienne qui réside dans l'Ouest n'a pas varié depuis 60 ans : elle était de 28,2 % en 1921 et de 28,7 % en 1981. Un peu plus d'un Canadien sur quatre vit dans l'Ouest et il en est ainsi depuis plus d'un demi-siècle. Le tableau 3-4 montre que les variations ont été plutôt mineures durant cette période de 60 ans. La part de l'Ouest était supérieure d'un point de pourcentage en 1931 et inférieure de deux points en 1951, 1961 et 1971. La croissance rapide observée au cours des années 70 a fait augmenter de deux points de pourcentage (de 26,6 à 28,7 %) la part de l'Ouest, la ramenant à son niveau des années 20 et 30. Il est encore trop tôt pour juger si la vague des années 70 annonce un mouvement migratoire vers l'Ouest ou ne fait que rétablir une situation antérieure.

Tableau 3-4

Population de l'Ouest en pourcentage de la population totale, par décennie, Canada, 1921-1981

En pourcentage

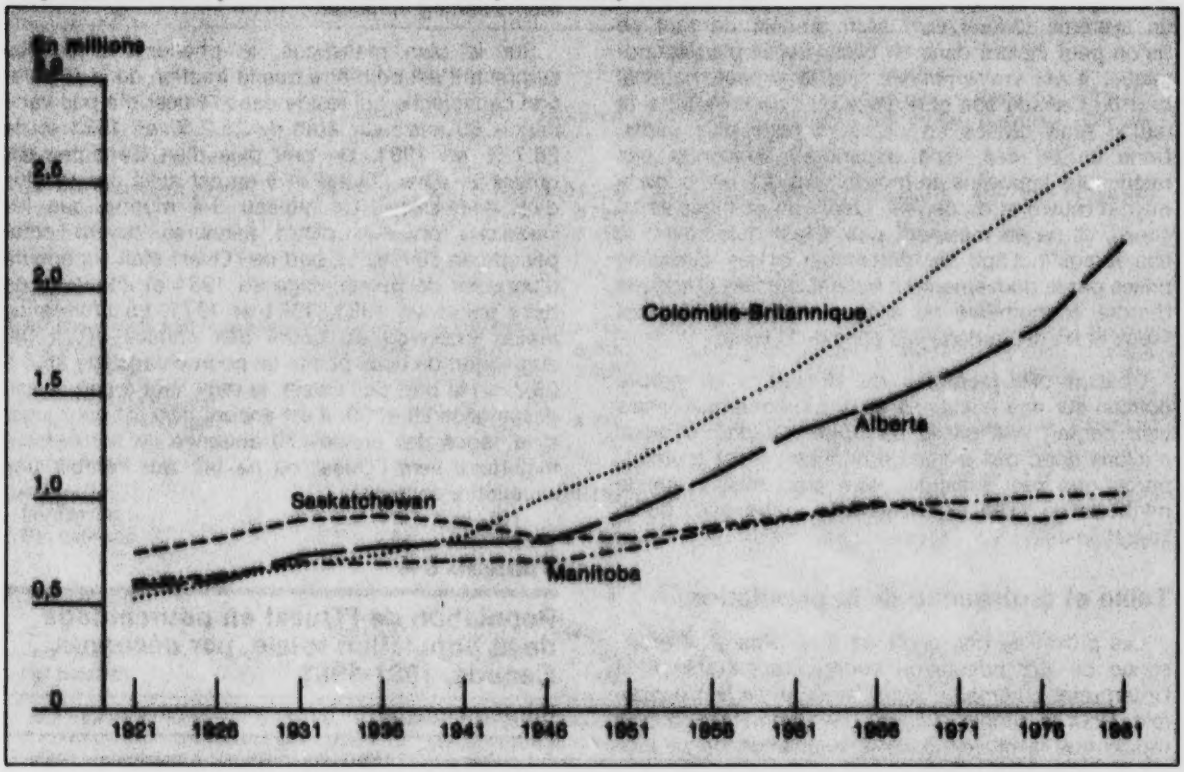
	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Ouest
1921	6,9	8,6	6,7	6,0	28,2
1931	6,7	8,9	7,1	6,7	29,4
1941	6,3	7,8	6,9	7,1	28,2
1951	5,5	5,9	6,7	8,3	26,5
1961	5,1	5,1	7,3	8,9	26,4
1971	4,6	4,3	7,5	10,1	26,6
1981	4,2	4,0	9,2	11,3	28,7

SOURCE Données de Statistique Canada.

Si la proportion de Canadiens vivant dans l'Ouest est demeurée constante, il n'en existe pas moins d'importantes différences d'une province à l'autre. La population de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, et la fraction de la population canadienne que cela représente, ont augmenté considérablement. Les populations de la Saskatchewan et du Manitoba ont très peu augmenté, et leur part combinée dans l'ensemble de la population canadienne n'est plus que la moitié de ce qu'elle était il y a 60 ans (voir le graphique 3-1 et le tableau 3-4). Ce

Graphique 3-1

Population des provinces de l'Ouest, Canada, 1921-1981



SOURCE Données de Statistique Canada.

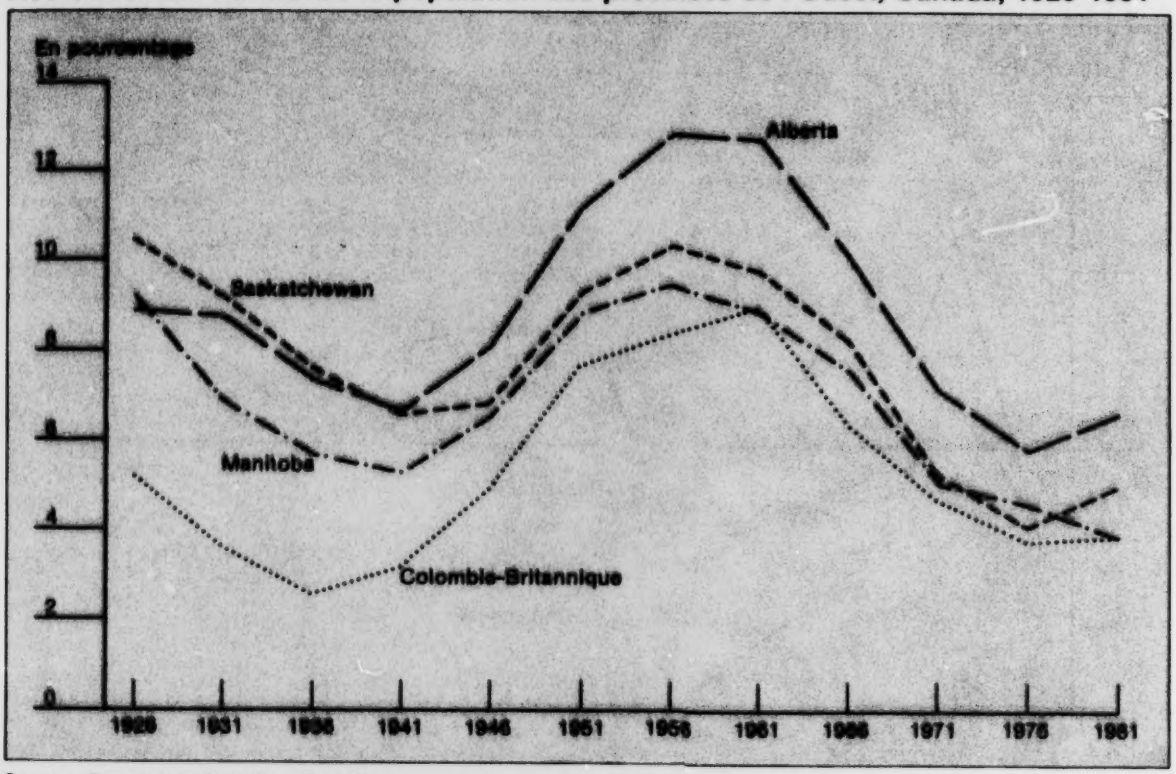
sont les résidents des provinces de l'Ouest et non ceux du reste du Canada qui ont alimenté le mouvement migratoire de population vers l'Ouest. Pour 10 personnes vivant en Alberta ou en Colombie-Britannique en 1921, il y en avait 12 au Manitoba ou en Saskatchewan; il n'y en avait plus que quatre en 1981. Pour replacer ce phénomène dans une juste perspective, il faudrait ajouter que la population du Manitoba a néanmoins augmenté de 68 % et celle de la Saskatchewan de 28 %.

Les différences dans les courbes de croissance sont plus attribuables aux migrations internationales et interprovinciales qu'à l'accroissement naturel. L'augmentation naturelle de la population a contribué aux variations du taux de croissance, mais de façon à peu près identique dans toutes les provinces (graphique 3-2). Les taux de croissance naturelle ont fléchi partout à la fin des années 20 et sont demeurés faibles tout au long des années 30. Ces taux ont recommencé à grimper au cours des années 40 et ont continué de croître jusqu'au milieu des années 50. Ils ont alors suivi une longue courbe descendante durant les années 60 et au début des années 70, pour se rétablir entre 1976 et 1981.

Le graphique 3-3 illustre les taux de migration. L'immigration nette fut élevée en Colombie-Britannique pour chaque période de cinq ans depuis 1921-1926 jusqu'à 1976-1981, affichant quelques pointes autour d'une moyenne de 10 %. En Alberta, l'immigration nette a également été très forte, mais extrêmement irrégulière. Le Manitoba et la Saskatchewan ont dû subir une émigration constante tout au long de la période, sauf durant la dernière moitié des années 20 et, dans le cas de la Saskatchewan, entre 1976 et 1981. L'émigration a été plus prononcée en Saskatchewan qu'au Manitoba durant toutes les périodes, à l'exception de la dernière qui s'étend de 1976 à 1981. Il est encore trop tôt pour dire s'il s'agit d'un renversement permanent de situation.

Graphique 3-2

Accroissement naturel de la population des provinces de l'Ouest, Canada, 1926-1981



SOURCE Données de Statistique Canada.

La diversification économique

La structure des économies des provinces de l'Ouest diffère de celle des économies des provinces centrales du Canada. Le Centre du Canada produit une proportion beaucoup plus élevée des biens qu'il consomme que ce n'est le cas dans l'Ouest qui se procure la majorité des biens qu'il consomme selon un processus commercial triangulaire bien particulier : il exporte ses ressources, principalement aux États-Unis; les acheteurs étrangers les paient avec les revenus tirés de la vente de biens et de services au Centre du Canada; et le Centre « exporte » vers l'Ouest une partie des biens que lui-même produit. L'Ouest se spécialise donc dans le commerce des ressources et le Centre du Canada, dans celui des biens manufacturés. Dans les deux régions, toutefois, les activités prédominantes sont axées sur la production de biens et de services non exportés.

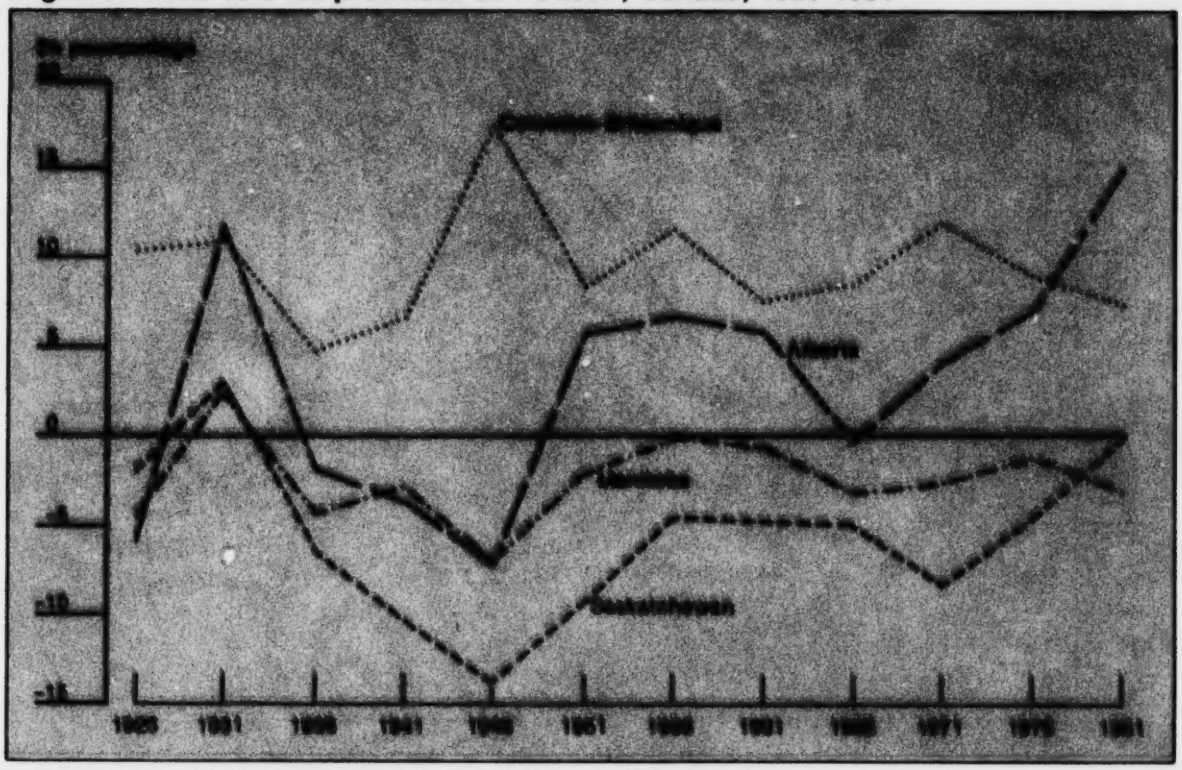
Le tableau 3-5 montre la répartition des emplois par branche d'activité industrielle dans les provinces de l'Ouest et du Centre du Canada. L'emploi relié à l'exploitation des ressources naturelles est beaucoup plus important dans l'Ouest, presque de moitié plus important en Colombie-Britannique qu'il ne l'est en Ontario et au Québec; plus de deux fois au Manitoba; trois fois en Alberta et cinq fois en Saskatchewan.

Le secteur manufacturier y est donc moins développé. Sa part dans l'ensemble de la population active de la Colombie-Britannique et du Manitoba y est deux fois moins importante qu'elle ne l'est en Ontario et au Québec. En Saskatchewan, la proportion de travailleurs employés dans le secteur manufacturier correspond au quart de celle que l'on retrouve dans le Centre du Canada, et en Alberta, aux deux cinquièmes.

L'emploi du secteur de la production des biens, qu'il s'agisse de ressources naturelles, de biens

Graphique 3-3

Migration nette vers les provinces de l'Ouest[1], Canada, 1926-1981



1 En pourcentage de la population dénombrée lors du recensement précédent.
SOURCE Données de Statistique Canada.

manufacturés ou de construction, est partout moins important que celui du secteur des services. Celui-ci procure environ les deux tiers des emplois disponibles dans l'Ouest.

Près des trois quarts des emplois, dans toutes les provinces, se trouvent dans les secteurs de la construction et des services, deux secteurs qui ne sont traditionnellement pas orientés vers le commerce extérieur. Le quart des emplois qui reste est réparti entre le secteur manufacturier et celui des ressources naturelles, dans une proportion de 83 et 17 % au Centre du Canada; de 67 et 33 % en Colombie-Britannique; de 57 et 43 % au Manitoba; de 40 et 60 % en Alberta et de 21 et 79 % en Saskatchewan. Étant donné que la transformation des ressources naturelles représente une plus forte proportion de l'activité industrielle dans l'Ouest, ces derniers pourcentages tendent à sous-estimer l'importance réelle du secteur des ressources naturelles pour le marché du travail dans l'Ouest.

La structure économique est-elle tellement différente si l'on regarde la production plutôt que l'emploi ? Il est difficile de répondre à cette question de façon précise puisque les données pertinentes ne sont pas ventilées par province; nous devons nous contenter d'estimations approximatives de la structure de la production (tableau 3-6). Un examen attentif de ce tableau confirme notre conclusion précédente sur la proportion élevée des industries de services dans les provinces de l'Ouest et sur les parts relatives des industries manufacturières et du secteur des ressources naturelles dans les provinces de l'Ouest et du Centre du Canada.

La présente structure industrielle est aussi très différente de ce qu'elle était autrefois. Une comparai-

Tableau 3-5

Répartition de la population active, selon l'industrie, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1981

En pourcentage

	Région du Centre		Région de l'Ouest			
	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
Ressources naturelles	4,7	4,6	10,4	22,7	13,7	7,3
Agriculture	2,7	3,3	8,5	19,4	6,9	2,4
Exploitation forestière	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3	2,8
Pêche	0,1	0,1	0,3	0,1	--	0,5
Mines	1,1	1,0	1,4	2,9	6,4	1,7
Fabrication	22,4	23,8	14,1	6,2	9,0	14,8
Construction	5,2	5,7	5,3	7,0	10,8	7,9
Services	67,7	65,9	70,2	64,1	66,5	70,1
Transports, communications et autres services publics	8,2	7,2	10,3	8,1	8,4	9,2
Commerce	16,4	16,8	17,4	16,9	16,9	17,6
Finances, assurances et immeuble	5,1	5,9	5,1	4,3	5,5	5,6
Services collectifs, commerciaux et personnels	30,5	29,0	28,6	26,8	28,2	30,5
Administration publique et défense	7,6	7,0	8,7	7,9	7,4	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 3-6

Estimations de la répartition de la production, selon la branche industrielle, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1981

En pourcentage

	Région du Centre		Région de l'Ouest			
	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
Ressources naturelles	4,0	4,7	11,6	29,3	29,7	8,5
Fabrication	23,9	27,1	14,9	5,0	7,8	14,9
Construction	4,6	4,1	4,0	6,1	10,5	7,8
Services	67,5	64,1	69,4	59,6	52,0	68,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir de données du Conference Board du Canada.

son des données pour 1961 et 1981 révèle quatre changements notoires (tableau 3-7).

Premièrement, l'importance relative du secteur des services s'est accrue de façon remarquable dans toutes les provinces, sauf en Colombie-Britannique où elle était déjà beaucoup plus marquée qu'ailleurs. Cette « tertiarisation » de l'économie signifie que deux personnes sur trois sont désormais employées dans le secteur des services comparativement à une sur deux il y a 20 ans. Les domaines où la croissance s'est avérée particulièrement forte sont les services aux entreprises, incluant les services informatiques, les cabinets d'experts-conseils, la comptabilité, la commercialisation et l'hôtellerie; les soins médicaux et l'enseignement; les services bancaires et financiers; le commerce de gros et de détail; ainsi que les services aux consommateurs comme la restauration et les divertissements. Il y a également eu forte croissance dans les domaines des transports, surtout par camion et par avion, des communications, des administrations provinciales et municipales, et des services publics tels que le gaz et l'électricité.

Deuxièmement, l'importance du secteur des ressources naturelles a nettement diminué. Elle a été réduite de moitié par rapport à ce qu'elle était dans toutes les provinces sauf, encore une fois, en Colombie-Britannique. Et, même dans cette province, le secteur a connu une baisse relative importante. Les changements intervenus dans les Prairies sont particulièrement spectaculaires compte tenu de la grande importance que le secteur des ressources avait en 1961 pour le marché de l'emploi. Cette année-là, les industries d'extraction des ressources fournissaient 40 % des emplois en Saskatchewan, 26 % en Alberta et 20 % au Manitoba. En 1981, ces pourcentages étaient tombés à 23 % en Saskatchewan, 14 % en Alberta et 10 % au Manitoba. En Colombie-Britannique, la proportion a fléchi de 10 % en 1961, niveau déjà faible, à 7 % en 1981. Une façon intéressante d'interpréter ces données serait de noter que la Saskatchewan est la seule des quatre provinces de l'Ouest qui soit encore plus fortement axée sur les ressources en 1981 que ne l'était l'ensemble de la région centrale du Canada en 1961. À cette époque, peu de personnes prétendaient que l'exploitation des ressources avait une importance vitale pour les travailleurs du Centre du Canada. Devrait-on considérer l'Ouest d'un même œil aujourd'hui ?

Troisièmement, les provinces des Prairies ont considérablement réduit l'écart qui les séparait des

Tableau 3-7

Répartition de la population active dans certaines branches industrielles, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1961 et 1981

En pourcentage

	Région du Centre		Région de l'Ouest			
	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
Ressources naturelles						
1961	11,8	9,9	20,2	39,5	26,0	10,2
1981	4,7	4,6	10,4	22,7	13,7	7,3
Fabrication						
1961	27,2	27,5	13,9	4,8	8,8	20,2
1981	22,4	23,8	14,1	6,2	9,0	14,8
Construction						
1961	7,4	6,6	6,2	5,5	7,8	6,5
1981	5,2	5,7	5,3	7,0	10,8	7,9
Services						
1961	53,7	56,1	59,7	50,3	57,3	63,2
1981	67,7	65,9	70,2	64,1	66,5	70,1
Total						
1961	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE Données de Statistique Canada.

provinces centrales pour ce qui est des emplois disponibles dans le secteur manufacturier. Dans la région du Centre, on avait six fois plus de chances en 1961 de travailler dans le secteur manufacturier qu'en Saskatchewan, trois fois plus qu'en Alberta, et deux fois plus qu'au Manitoba. En 1981, ces rapports avaient beaucoup diminué, soit à quatre en Saskatchewan, deux et demi en Alberta et une fois et demie au Manitoba. Ce phénomène n'est pas attribuable, en tout ou en partie, à l'augmentation des activités de tranformation des ressources dans l'Ouest, telle la pétrochimie. Il résulte plutôt d'une baisse de l'importance relative du secteur manufacturier dans le Centre du Canada. Par contre, ce secteur a eu tendance à augmenter dans les Prairies. En outre, cette croissance s'est répartie dans la plupart des branches industrielles.

Quatrièmement, nous avons observé une baisse significative de la dépendance de toutes les régions, que ce soit l'Ouest ou le Centre du Canada, à l'endroit du commerce extérieur. La proportion des emplois dans les industries qui participent au commerce international, ou sont exposées à la concurrence des importations, a diminué de façon substantielle. En Ontario, elle est de 25 % inférieure à son niveau de 1961, de 30 % au Québec, de 21 % au Manitoba, de 35 % en Saskatchewan, de 33 % en Alberta et de 24 % en Colombie-Britannique. Il en découle donc que les provinces de l'Ouest aussi bien que le reste du Canada sont devenus beaucoup moins sensibles aux caprices du commerce international.

Les exportations de l'Ouest et les échanges compensatoires

On déplore souvent que les provinces de l'Ouest dépendent beaucoup plus du commerce extérieur que les autres provinces du Canada et que les types de produits qu'elles exportent soient davantage exposés à des variations dans leur valeur totale. L'Ouest attache ainsi plus d'importance que d'autres régions au commerce et à la politique commerciale. Nous avons essayé d'en tenir compte dans notre rapport et spécialement dans l'étude que nous y faisons de certaines ressources. Dans le cadre de cette section, nous faisons porter nos remarques sur deux aspects bien particuliers du commerce extérieur : l'instabilité et le phénomène du commerce de contrepartie (ou des échanges compensatoires). Il faut d'abord se demander si l'Ouest est assujetti à une plus grande instabilité du fait de sa dépendance à l'égard des marchés d'exportation.

En raison de l'absence de données sur ses exportations, nous ne pouvons vérifier directement si l'Ouest dépend davantage du commerce extérieur que ce n'est le cas du reste du Canada. Il est malgré tout possible de réunir d'autres informations pour vérifier si l'instabilité est effectivement causée par la dépendance à l'égard des exportations. Elles donnent à penser que, tout compte fait, ces craintes sont exagérées, du moins en ce qui concerne les 20 dernières années. L'instabilité des recettes provenant des exportations ne semble pas constituer un problème plus sérieux pour l'Ouest que pour le reste du Canada.

Cela ne veut pas dire que l'instabilité attribuable aux exportations ne crée pas de difficultés pour certaines régions de l'Ouest, par exemple la Saskatchewan, ou pour certaines autres régions du Canada comme le nord de l'Ontario. Cela ne signifie pas non plus qu'elle ne soulève aucun problème pour certaines industries comme celle du bois de construction, aussi bien dans l'Ouest que dans les autres provinces du Canada. Cela ne garantit pas non plus, comme nous le verrons, un horizon sans nuages. Tout ce que cela prouve, c'est que, si écart il y a entre l'Ouest et le reste du Canada sur le plan de l'instabilité due aux exportations, cet écart n'est pas très important.

Les données du chapitre 2 sur l'instabilité globale des produits provincial et national bruts constituent une première preuve à l'appui de cette conclusion. Elles ont révélé que l'ensemble de l'économie de l'Ouest est maintenant presque aussi stable que celle du reste du Canada. Il se pourrait que les exportations de l'Ouest aient eu tendance à générer une plus grande instabilité, mais que cela ait été en quelque sorte compensé, par exemple, par des variations compensatoires des importations. En somme, les exportations ne se sont pas avérées une source d'instabilité sensiblement plus importante dans l'Ouest que dans le reste du Canada.

En termes strictement théoriques, il se pourrait que les fluctuations de chacun des produits exportés soient plus prononcées dans l'Ouest que partout ailleurs sans qu'il en soit nécessairement de même pour la valeur totale des exportations. Les prix ou les récoltes de blé pourraient par exemple diminuer, mais si les prix du bétail étaient en hausse, les recettes totales provenant des exportations de l'Ouest pourraient en définitive se révéler plus stables que chacune des composantes de son commerce extérieur. Ce genre de compensation est susceptible de se réaliser puisque la demande et l'offre mondiales varient d'un produit de base à l'autre.

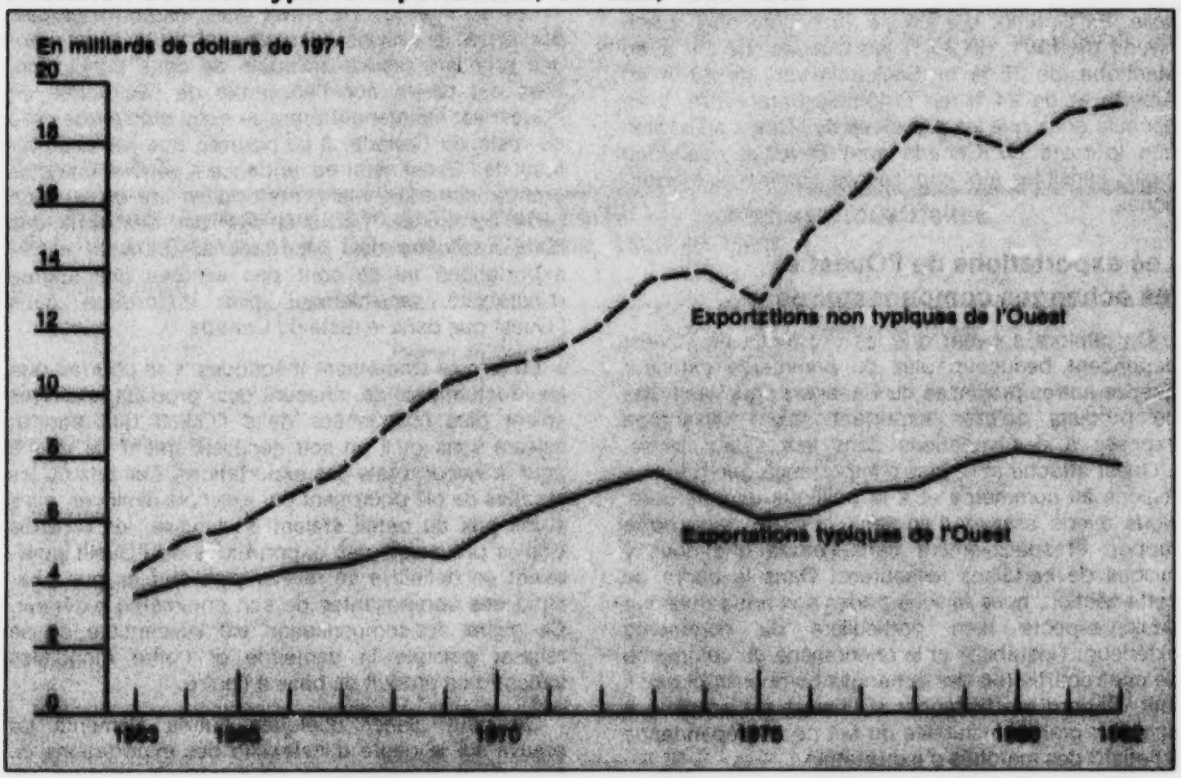
On peut glaner quelques autres éléments de preuve sur le degré d'instabilité des exportations de l'Ouest et du reste du pays en répartissant les exportations canadiennes en deux catégories : celles qui sont « typiques de l'Ouest » comme le blé, le pétrole, le gaz et le cuivre; et celles qui ne le sont pas

comme les véhicules automobiles, l'outillage électrique et le nickel. Ce genre de classification n'est jamais très parfait. Le reste du Canada exporte lui aussi des produits typiques de l'Ouest : par exemple, le cuivre pour l'Ontario ou le pétrole pour Terre-Neuve. Et l'Ouest exporte aussi des produits qui ne sont pas typiques de sa production traditionnelle : des textiles et des véhicules automobiles, par exemple. En outre, il existe deux grandes catégories – les produits forestiers et la pêche – où l'apport des deux régions est considérable. Dans des cas semblables, on a considéré qu'il s'agissait d'exportations « typiques de l'Ouest ». Mais cette méthode tend en quelque sorte à amplifier l'instabilité de l'Ouest et la stabilité du reste du Canada par rapport à la situation réelle.

Le graphique 3-4 esquisse la courbe de la valeur des exportations typiques de l'Ouest et de celles qui ne le sont pas, au cours des 20 années allant de 1963 à 1983. Les deux catégories d'exportations ont joui d'une croissance rapide bien que le mouvement ait été plus prononcé dans le cas des exportations qui ne sont pas typiques de l'Ouest, soit 7,3 % par année comparativement à 3,9 % pour la classe d'exportations traditionnelles de l'Ouest. Ce résultat est en fait compatible avec la tendance qu'ont affichée les économies de l'Ouest à dépendre de moins en moins, au fil des années, de la production de biens exportables, en particulier lorsque l'on tient compte aussi de la croissance plus rapide du secteur manufacturier presque partout dans l'Ouest et des possibilités de substitution aux importations que cela représente. Cette observation est également compatible avec la notion voulant que le commerce joue un rôle plus important dans l'Ouest qu'ailleurs au pays, même si, comme nous l'avons déjà signalé, l'absence de données ne nous permet pas de le démontrer.

Graphique 3-4

Évolution de deux types d'exportations, Canada, 1963-1982



NOTE Les exportations typiques de l'Ouest comprennent, par exemple, le blé, le pétrole, le gaz et le cuivre, tandis que les exportations non typiques de l'Ouest englobent des produits comme les automobiles, l'outillage électrique et le nickel. Évidemment, ni l'un ni l'autre des deux types d'exportations ne se retrouvent exclusivement dans l'Ouest ou dans le reste du Canada.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0.

Nous nous intéressons d'abord et avant tout au caractère irrégulier de la croissance des exportations. Cette instabilité fut plutôt limitée pour les deux catégories d'exportations. L'écart moyen par rapport à la tendance historique du taux de croissance des exportations typiques de l'Ouest fut de 5,8 %, comparativement à 3,5 % pour l'autre classe d'exportations. Cela confirme effectivement une plus grande instabilité des exportations typiques de l'Ouest. Mais, ce qu'il faut retenir ici, c'est que le degré absolu d'instabilité demeure faible et que l'écart entre les deux catégories d'exportations, 2,3 points de pourcentage, est plutôt modeste. C'est cet écart qui permet de déterminer si les économies de l'Ouest souffrent davantage de l'instabilité des revenus tirés des ventes à l'étranger. C'est effectivement le cas, mais de façon plutôt négligeable.

Tout surprenant que cela puisse paraître, les preuves sont là et il nous faut bien conclure que les exportations traditionnelles de l'Ouest n'ont pas rendu l'économie de cette région sensiblement plus instable que celle du reste du Canada. Mais les perspectives d'avenir ne sont pas forcément aussi rassurantes et ce, pour deux raisons. Premièrement, comme nous le verrons au chapitre 7, la valeur des exportations de céréales pourrait fluctuer davantage à l'avenir qu'au cours des dernières années. Deuxièmement, l'apparition du phénomène du commerce de contrepartie (ou des échanges compensatoires) pourrait augmenter l'instabilité.

La généralisation de la pratique des échanges compensatoires est importante, tant en soi que pour l'instabilité qu'elle pourrait engendrer. L'accord régissant les échanges compensatoires peut se traduire par un régime de troc partiel ou complet. Il procède d'une entente bilatérale selon laquelle l'exportateur accepte d'être payé, en tout ou en partie, à l'aide de marchandises produites par l'importateur[2]. La nature du troc varie. On peut procéder à un simple échange de marchandises, par exemple du blé contre des montres. Ou encore, un exportateur d'équipement ou de technologie peut accepter, ou être obligé d'accepter, une partie de la production résultant de l'utilisation de cet équipement en guise de paiement partiel pour la vente de l'équipement lui-même.

Comparativement à des formes plus traditionnelles de commerce, ce genre d'échanges est inefficace sur le plan économique mais, faute de mieux, cette pratique est préférable à une situation où il n'y aurait pas de commerce du tout. Ce type de commerce est susceptible de s'accroître parce que les raisons qui militent en sa faveur se multiplient. Les gouvernements des économies dirigistes et des pays en développement ont de plus en plus recours à cette pratique, et ces pays-là vont vraisemblablement devenir plus actifs sur les marchés internationaux au fur et à mesure que leur niveau de vie augmentera. Ce genre de régime d'échanges semble susceptible, par sa nature même, de générer plus d'instabilité que n'en créent les autres formes d'échange : les modalités économiques qui régissent de telles ventes et leur financement favorisent la conclusion de transactions moins fréquentes, mais plus importantes, que celles qui interviendraient normalement si l'argent constituait le seul mode de paiement. Le phénomène des échanges compensatoires pourrait donc à l'avenir amplifier l'instabilité des exportations des provinces de l'Ouest. Tel sera sans doute le cas pour certaines denrées, mais il est moins sûr que cela s'applique à l'ensemble du commerce extérieur. La généralisation de cette pratique implique également qu'il sera plus avantageux à l'avenir que par le passé pour les producteurs de l'Ouest d'unir leurs efforts pour trouver des débouchés. Il faut investir beaucoup de temps et d'argent pour profiter des chances offertes par le régime des échanges compensatoires. Cela implique le recours aux efforts concertés de groupes de producteurs ou des gouvernements – ou des deux à la fois – pour mieux servir les intérêts du pays, puisqu'il faut alors remplacer ainsi les forces que le marché exerce normalement dans un régime de commerce traditionnel. Cela ne veut pas dire que nous endossions la pratique des échanges compensatoires par opposition à des mécanismes commerciaux plus conventionnels. Tout ce que nous disons, c'est que, lorsqu'il n'y a pas moyen de faire autrement, le Canada devrait profiter au maximum de l'occasion.

Conclusion

On ne peut pas dire vraiment si l'Ouest sort gagnant ou perdant de son appartenance au régime fédéral canadien, que l'on se réfère aux tarifs douaniers, aux transports, aux recettes et aux dépenses du gouvernement fédéral, ou aux décisions d'ordre économique prises par le gouvernement central et le secteur privé. Il est probable que l'on ne pourra jamais apporter de réponse à cette question. On peut néanmoins tirer certaines conclusions.

La part de la population canadienne vivant dans l'Ouest est demeurée constante au cours des 60 dernières années. La croissance observée au cours des deux dernières décennies n'a fait que rétablir la situation des années 20. À l'intérieur de la région, il s'est produit un important glissement vers l'Ouest aux dépens du Manitoba et de la Saskatchewan et au profit de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

Nous avons montré que l'activité industrielle est moins diversifiée dans l'Ouest que dans le Centre du Canada, mais à un degré qui n'a pas cessé de diminuer au cours des 20 dernières années. En dépit de ce manque de diversification, la stabilité des revenus et la diversité des offres d'emploi sont convenables. Ce sont pourtant deux domaines où le manque de diversification aurait pu s'avérer très préjudiciable.

Pour résumer les conclusions de ce chapitre et du précédent, disons que les provinces de l'Ouest s'en sont bien tirées à en juger par les principaux indicateurs de la performance économique. Est-ce que cela va durer ? Ou deviendra-t-il plus difficile de réaliser une croissance comparable dans les années à venir si la valeur de la production de ressources naturelles augmente moins rapidement ? Telle est la question centrale qu'examine notre rapport.

4 Un cadre d'analyse

L'Ouest est-il en mesure de maintenir indéfiniment sa prospérité économique ? Telle est la question centrale qui ressort de notre analyse des préoccupations des gens de l'Ouest. En d'autres termes, l'incertitude continuera-t-elle de planer sur les perspectives de croissance de l'Ouest parce que la région dépend, en fin de compte, d'un rythme d'expansion de la production de ressources qui ne saurait être soutenu indéfiniment ? Nous devrions pouvoir apporter certaines réponses à ces questions. Une bonne compréhension des mécanismes de la croissance devrait nous permettre d'établir de quelle façon on pourrait les modifier en vue d'éliminer les menaces qui planent sur les chances de l'Ouest de s'assurer d'une performance économique soutenue à long terme.

Mais notre tâche n'est pas aussi simple. Notre connaissance des facteurs qui déterminent l'évolution d'une économie fondée sur les ressources est plutôt embryonnaire, et l'unanimité sur cette question est loin d'être faite. Toutefois, l'analyse des débats et des écrits qui l'entourent nous permet de conclure que, dans le contexte canadien, on relève deux points de vue passablement différents sur cette question. Les deux thèses possèdent un caractère suffisamment distinct et bien défini pour qu'on puisse les considérer comme des « écoles de pensée ». La première s'appuie sur un modèle que nous surnommerons « expansion-contraction », et la seconde, sur un modèle « expansion-progression ». Nous emprunterons à ces deux écoles notre cadre d'analyse du potentiel de croissance et des créneaux de développement qui s'offrent à l'Ouest[1].

Le modèle « expansion-contraction »

D'après les tenants du modèle « expansion-contraction », une région éloignée des grands marchés, comme c'est le cas pour l'Ouest, demeure prospère aussi longtemps qu'elle est en mesure d'exporter des ressources naturelles. Mais lorsque ces exportations cessent de croître, l'économie qu'elles soutiennent arrête aussi de progresser. Ainsi, le revenu réel par habitant ne pourra alors plus augmenter et on ne pourra plus maintenir un niveau raisonnable de plein emploi à moins que la population ne diminue grâce à l'émigration. C'est précisément cette réduction de la population pour maintenir la croissance du revenu par habitant qu'on désigne ici par le terme « contraction ».

Dans cette perspective, on ne peut maintenir la prospérité qu'en trouvant de nouvelles ressources à vendre, en accroissant la production des ressources existantes ou en vendant la production à des prix sans cesse croissants – ou encore en combinant ces trois options. Autrement, le produit provincial brut total cessera d'augmenter. Si l'on souhaite maintenir un niveau constant ou même croissant de population, tout en lui garantissant des revenus de plus en plus élevés, la production de ressources naturelles ne pourra demeurer au même niveau : elle devra croître sans interruption.

Vues sous cet angle, la croissance historique et la prospérité économique de l'Ouest ont décidément été l'effet du hasard. Un heureux concours de circonstances a condamné l'Ouest au progrès, lui amenant toute une série de périodes d'« expansion » fondée sur les ressources, notamment le blé et les céréales, le bétail, le bois de construction, le pétrole et le gaz, le charbon, la potasse et un certain nombre de minéraux moins importants. En ce qui concerne le blé et les autres céréales, c'est d'abord une augmentation des superficies cultivées qui a permis d'accroître la production et, ainsi, de maintenir la croissance de la population et du revenu réel par habitant; par la suite, la croissance a reposé sur la hausse continue de la production par unité de terre et de main-d'œuvre. En ce qui a trait au bois de construction, on a pu jusqu'à présent maintenir la croissance des coupes permises grâce à l'exploitation de la forêt vierge. Le revenu par habitant a pu croître même si la population, elle aussi, augmentait, grâce à l'amélioration de la production de bois à l'acre et par habitant sur les superficies reboisées – c'est-à-dire grâce à une hausse de la productivité et à la progression lente mais soutenue des prix du bois tendre par rapport aux autres prix en général. La production et les prix du pétrole et du gaz, du charbon et d'autres minéraux, se sont accrus au cours des dernières décennies, ce qui a facilité la croissance de la population et du revenu par habitant.

Mais d'après le modèle « expansion-contraction », la croissance fondée sur les richesses naturelles porte les germes de sa propre destruction. Cela vaut pour les ressources renouvelables aussi bien que pour celles qui ne le sont pas. Les premières dépendent de

l'utilisation des sols. La période d'expansion va cesser, ou du moins ralentir considérablement, dès que les terres disponibles seront pleinement exploitées. La croissance va alors se limiter à ce qu'on peut tirer des augmentations de productivité ou des hausses de prix sur les marchés internationaux. Comme les superficies exploitables sont limitées, on considère, à tort ou à raison, que les chances d'améliorer la productivité sont réduites; autrement, on pourrait à la limite nourrir la population mondiale à partir d'un seul petit lopin de terre. On ne peut non plus s'attendre à ce que les cours mondiaux augmentent sans cesse par rapport aux autres prix. Il en résulte qu'une production stationnaire ou en croissance lente succède à la période d'expansion rapide et, pour que le revenu réel par habitant continue d'augmenter au même rythme qu'à l'échelle nationale, il faudra que la population diminue. Les ressources non renouvelables sont aussi soumises à des rendements décroissants, mais en plus, elles sont menacées d'épuisement si les coûts unitaires d'extraction dépassent ceux sur lesquels s'alignent les cours internationaux. Il doit s'ensuivre une contraction générale, la croissance du revenu réel par habitant ne pouvant de nouveau être soutenue que si la population baisse.

Historiquement, ce processus n'a pas été rapide. Comme cela est arrivé dans l'Ouest, il se peut qu'on découvre de nouvelles ressources exploitables, ce qui permettrait de maintenir une prospérité fondée sur les ressources pendant des décennies, voire des siècles. Les tenants du modèle « expansion-contraction » soutiennent cependant que le cas des Maritimes est l'exemple type au Canada d'une région qui est entrée dans un processus de déclin séculaire parce que ses ressources ne croissent plus assez rapidement pour fournir à une population, même stationnaire, un revenu croissant. L'émigration est alors le seul moyen de faire augmenter le niveau des ressources par habitant; elle va s'imposer à la région en raison d'un niveau de chômage supérieur et d'un revenu moyen inférieur aux moyennes nationales, car seule l'émigration pourra faire augmenter les revenus moyens à un rythme aussi rapide qu'ailleurs.

Mais cette théorie est encore plus complexe et nous devons pousser notre analyse un peu plus loin afin de comprendre pourquoi certaines personnes estiment que les ressources naturelles sont essentielles à la croissance. Fondamentalement, les tenants du modèle « expansion-contraction » croient qu'une région doit avoir quelque chose à vendre pour survivre. Ils rejettent toute possibilité d'autonomie. Par « survivance » d'une région, on entend ici qu'elle doit éviter la disparition complète à la suite d'un mouvement d'émigration, lequel surviendra si les revenus y sont beaucoup plus faibles qu'ailleurs. Et ils peuvent l'être effectivement si la région n'a rien à vendre. Dans ce cas, elle ne pourra se permettre d'acheter certains biens essentiels au maintien du niveau de vie.

Ces importations se composent de biens et de services que la région ne peut produire elle-même, si ce n'est à un coût en capital et en main-d'œuvre tel qu'il ne resterait rien pour satisfaire les besoins essentiels de l'économie locale comme la construction de maisons, le maintien du commerce de détail, le fonctionnement des écoles et la prestation des soins de santé. Par exemple, on pourrait construire des automobiles et produire du raisin en Alberta, mais l'échelle de production trop petite, dans le premier cas, et certains désavantages naturels (le climat et les sols), dans le second, s'y opposent néanmoins. En conséquence, il faudrait plus de main-d'œuvre et de capital (à l'unité) pour construire des automobiles ou produire du raisin en Alberta qu'ailleurs. Si l'efficience dans l'utilisation du capital et du travail était exceptionnellement élevée dans certains secteurs d'activité comme la construction locale, le commerce de détail, l'enseignement, les soins de santé et l'administration publique – c'est-à-dire des activités dont la production ne peut être exportée –, on pourrait alors produire toutes sortes de biens exportables, comme les automobiles ou le raisin, dans les endroits les plus inattendus. À cause de leur niveau élevé d'efficience, on disposerait encore de suffisamment de main-d'œuvre et de capital pour produire ces biens, même après avoir satisfait les besoins essentiels de l'économie locale sur le plan des services et de la construction. En d'autres termes, la vie serait tellement bon marché – en raison du bas niveau des prix des biens non exportables – qu'on pourrait conserver un standard de vie élevé, tout en maintenant les salaires et les marges de profit à un niveau assez faible pour soutenir la concurrence des importations sur le marché intérieur et celle des compétiteurs sur les marchés d'exportation. Ce ne sont donc pas seulement des problèmes reliés au climat et à l'échelle d'exploitation dans la production de biens exportables, comme le raisin et les automobiles, qui font qu'une région doit avoir autre chose à vendre pour se les payer. Il se peut aussi que le secteur des produits non exportables d'une région donnée ne soit pas sensiblement plus efficient que celui des autres régions du pays. En fait, dans une région à faible densité de population, il y a de grandes chances que le secteur des services y soit moins efficient qu'ailleurs. On voit donc qu'une région doit avoir des richesses naturelles à vendre pour pallier trois difficultés fondamentales : l'absence d'un marché assez vaste pour profiter des économies d'échelle dans la production de certains biens exportables, comme les automobiles; l'absence de

conditions géographiques favorables à la production d'autres produits exportables, comme le raisin; et l'absence d'un taux d'efficience assez exceptionnel dans la production des biens et services non exportables. Ceux qui contestent le bien-fondé du modèle « expansion-contraction » (voir ci-dessous) nient en fait que tous ces problèmes soient insurmontables. Mais s'ils sont insurmontables, il s'ensuit donc que l'expansion du secteur des ressources sera indispensable pour assurer une croissance du niveau de vie sans émigration.

Si une région entre dans une phase de contraction parce que la croissance de ses industries fondées sur les richesses naturelles ralentit ou s'arrête, les possibilités d'intervention sont limitées par la nature même du problème. Si la croissance du volume de production des ressources est essentielle lorsque la population est stable ou en croissance, il faudrait alors faire en sorte que toutes les ressources commercialement exploitables soient effectivement découvertes et mises en valeur. Comme il est de toute façon dans l'intérêt du secteur privé de procéder ainsi, l'État pourrait se limiter à jouer un rôle de suppléance pour combler les lacunes. Mais ces lacunes pourraient être nombreuses et ouvrir la voie à un vaste champ d'intervention. Par exemple, de telles interventions pourraient avoir pour objet de s'assurer que les conditions d'exploitation des forêts permettent effectivement de maximiser le rendement du patrimoine forestier; de négocier des prix plus élevés pour les exportations et les ressources comme le gaz naturel; de modifier le régime d'utilisation des sols; de négocier des contrats à long terme; d'élaborer des méthodes plus efficaces de perception des rentes sur les ressources; ou encore de concevoir de meilleures politiques de transport. En dernier ressort, cependant, l'intervention politique devra bien reconnaître que l'émigration constitue la seule vraie réponse au phénomène de la contraction.

Il ne fait pas de doute que nombre de Canadiens endossent les vues des tenants du modèle « expansion-contraction ». Pour plusieurs, c'est la conséquence logique du phénomène si bien décrit par notre plus illustre historien de l'économie, Harold Innis : la croissance et le développement du Canada sont le résultat de l'exploitation de plus en plus poussée de richesses naturelles comme la fourrure, la morue et le blé. Il ne s'agit pas là d'une notion très populaire politiquement puisqu'elle prévoit que les forces économiques nous conduiront inéluctablement et irrésistiblement à long terme à des changements plutôt désagréables. Mais cette prophétie ne va-t-elle jamais se réaliser ?

Certains rejettent le bien-fondé du modèle « expansion-contraction ». Ils prétendent que l'industrie peut maintenir la croissance de sa production de ressources, en volume et en valeur, grâce au progrès technologique. Par exemple, on pourrait accroître le volume de la production de ressources non renouvelables en améliorant les techniques de prospection et de mise en valeur des réserves prouvées, et en rentabilisant l'exploitation de ressources qui ne l'étaient pas auparavant.

Le progrès technologique entraînerait également une augmentation continue du taux de rendement des ressources renouvelables. Selon ces mêmes personnes, il n'est pas prouvé, historiquement, qu'il existe un plafond à la production de ce secteur industriel et rien n'indique que l'amélioration de la productivité du secteur primaire est plus difficile à réaliser que dans d'autres branches de l'activité économique. Elles vont même plus loin et prétendent qu'il n'est ni plus accidentel ni plus aléatoire de maintenir la croissance de la productivité dans le secteur des ressources naturelles que dans toute autre industrie. Là comme ailleurs, les mêmes forces économiques poussent les entrepreneurs à la poursuite du succès – que ce soit le profit, le pouvoir ou la sécurité – et c'est cela qui génère une croissance de la productivité.

Somme toute, soutiennent les adversaires de cette théorie de la contraction, il n'y a aucun fondement historique ni aucune logique à croire qu'il est plus difficile de maintenir indéfiniment la croissance dans le secteur des ressources naturelles que dans d'autres secteurs. Ils admettent qu'il peut être nécessaire d'intervenir pour assurer la croissance voulue du secteur des ressources, mais cela vaut également pour d'autres secteurs et d'autres économies où les ressources naturelles ne sont pas l'un des principaux éléments de croissance. Ce groupe nie donc l'élément « contraction » du modèle « expansion-contraction » tout en reconnaissant l'extrême importance des ressources naturelles pour le développement de l'Ouest.

Le modèle « expansion-progression »

Pour des raisons différentes, le modèle « expansion-contraction » en laisse d'autres sceptiques. Ceux-là, que nous surnommerons les tenants du modèle « expansion-progression », prétendent que même si la croissance d'une région est lancée par l'exportation de ressources naturelles, on peut entretenir cette prospérité en développant d'autres produits d'exportation ou de produits qui se substitueront aux importations, ou encore en favorisant la croissance du secteur des biens et services non destinés à l'exportation. Les ressources demeurent importantes à l'esprit des partisans de cette théorie, mais elles ne sont pas essentielles au maintien de la

croissance du revenu réel par habitant, même si la population augmente. Du reste, ils pointent du doigt certains pays, comme le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, qui ont réussi à prospérer avec peu de richesses naturelles.

Les tenants du modèle « expansion-progression » soulignent que si l'exploitation des ressources se poursuit assez longtemps pour accroître de façon significative la population d'une région, le marché local pourrait devenir assez grand pour que des économies d'échelle permettent à son secteur manufacturier de remplacer certaines importations ou même d'exporter vers les marchés extérieurs. Les investissements voulus pourraient être financés sur les marchés extérieurs ou à même les rentes déjà accumulées grâce à l'exploitation des ressources. Si cela arrivait, l'exportation de richesses naturelles deviendrait moins nécessaire pour financer l'importation de produits manufacturés. De plus, à mesure que la population s'accroîtrait en nombre et en densité, la production non exportable deviendrait relativement moins coûteuse grâce à ce qu'on appelle les économies d'agglomération (accroissement de l'échelle de production, hausse de la densité démographique et extension des réseaux). Même s'il est peu probable, à moins d'accident, que le secteur de la production non exportable devienne plus efficace dans l'Ouest que dans d'autres régions à plus forte densité de population, l'écart va néanmoins diminuer ou même disparaître entièrement, réduisant ainsi considérablement la dépendance de l'Ouest envers les ressources. Cette « progression » sera renforcée par la croissance de la demande relative de services, à mesure qu'augmenteront les revenus réels, et par une diminution parallèle de la demande de produits importés, de même que par une dépendance réduite envers les ressources exportées.

Les grandes lignes du scénario sont alors les suivantes : croissance initialement lancée par l'exploitation des ressources, puis expansion de la population et de la densité démographique et, enfin, hausse du revenu réel qui modifie la nature de la demande. L'économie en est alors au point où la croissance de la production de ressources est moins nécessaire à l'augmentation du niveau de vie et de la population que ce n'était le cas auparavant. D'après les tenants de cette thèse, il serait donc possible de surmonter les trois problèmes fondamentaux dont nous avons parlé plus haut. Il sera toujours nécessaire de disposer de certains avantages géographiques pour la production de ressources si on veut que les niveaux de vie soient comparables à ceux observés ailleurs, afin de faire contrepoids aux avantages dont jouissent ces autres régions. Mais la croissance de la population et du revenu réel peut amener une région au point où, même si la croissance de sa production primaire ralentit ou cesse tout à fait, elle peut encore voir son revenu réel continuer à augmenter sans que sa population diminue forcément; l'efficience accrue des autres types de production exportable aussi bien que des secteurs des services et des biens non exportables prendra le relais. Les chances qu'un tel scénario se réalise sont encore meilleures si les transports et les communications améliorent leur productivité et deviennent moins coûteux, et si les entraves au commerce international tombent. Or, c'est justement ce qui est en train de se produire à l'heure actuelle.

L'économie ontarienne constitue un bon exemple du modèle « expansion-progression ». D'abord axée sur l'exploitation des richesses naturelles, l'économie ontarienne a progressé au point où les ressources continuent certes d'y jouer un rôle important, mais pas plus que d'autres types d'activité économique.

Même avec cet exemple, toutefois, on ne comprend toujours pas très bien pourquoi une économie devient moins tributaire de ses ressources et dépend d'une production plus diversifiée, ou pourquoi elle entre tout simplement dans un cycle de contraction. La taille et la densité de population atteintes pendant la période de croissance fondée sur les ressources doivent bien avoir une certaine importance. Mais, quel que soit le rythme de croissance démographique, on ignore le point critique que doit atteindre une population, en nombre et en densité, et on ne sait trop quels autres facteurs exercent une influence : l'entrepreneurship, les investissements, l'efficacité des transports locaux et interrégionaux, le niveau d'instruction et la qualité de la main-d'œuvre, l'intensité des activités de recherche et de développement, le progrès technologique ou, tout simplement, le hasard. De même, l'augmentation de la demande de services à mesure que s'accroît le revenu réel joue certainement un rôle, tout comme le potentiel d'amélioration de la productivité dans les services. À l'heure actuelle, la science économique ne nous permet même pas de dresser une liste satisfaisante des facteurs pertinents. Quoi qu'il en soit, on ne saurait nier que l'avenir d'une région actuellement dépendante des ressources a autant de chances de se réaliser selon le modèle « expansion-progression » que selon le modèle « expansion-contraction »[2].

Posons comme hypothèse que l'Ouest évolue selon un modèle d'expansion et de progression. Quelles politiques faudrait-il suivre alors ? Les choix sont quelque peu limités, mais pas autant que dans l'éventualité d'un modèle « expansion-contraction ». Si l'on connaissait exactement la taille et la densité de population à partir desquelles les économies d'échelle et d'agglomération, conjuguées à d'autres améliorations dans les secteurs de la fabrication et

des services, permettraient de compenser le ralentissement de la croissance des ressources naturelles, on pourrait alors encourager l'immigration afin d'atteindre ce seuil de population et cette densité. Cependant, nous ne connaissons pas ce seuil, même de façon approximative, de sorte que l'adoption d'une telle politique pourrait non seulement se révéler inefficace, mais produire aussi des effets nettement contraires si la contraction se révélait un meilleur choix pour assurer le bien-être économique des personnes. De plus, il n'existe sans doute pas d'interventions politiques efficaces pour modifier la taille et la densité de la population, à moins peut-être de se servir astucieusement d'un Fonds du patrimoine.

On élargit toutefois les options si on pose comme hypothèse que l'Ouest va se développer en suivant un cheminement d'expansion et de progression. Toute politique visant à assurer une croissance maximale du revenu à partir des ressources disponibles s'imposerait toujours, mais il serait sage d'envisager d'aller plus loin. L'activité manufacturière peut aussi réclamer une intervention de l'État. De nouvelles industries pourraient très bien, en contribuant à la croissance démographique, créer un marché assez important pour les rendre concurrentielles. De plus, puisqu'un des moyens de se libérer de la dépendance à l'égard des richesses naturelles consisterait à mieux utiliser la main-d'œuvre et le capital dans le secteur des activités non exportables (essentiellement, les services et la construction), il faudrait donc vérifier si l'entreprise privée a le souci d'améliorer l'efficience dans ce secteur. Sinon, il pourrait être utile d'envisager une intervention d'appoint. À titre d'exemple, une province pourrait intervenir en vue d'accroître les dépenses de recherche et de développement dans le domaine du transport local. Le modèle « expansion-progression » élargit donc le champ d'intervention puisqu'il repose en partie sur une croissance des services – une part équivalente à 60 % de l'économie qui n'a rien à voir avec les ressources ou avec tout autre type de production écoulée sur un marché régional ou international.

Sources possibles de conflit entre politiques

L'un ou l'autre des deux modèles de développement que nous venons de décrire s'accommode généralement du même type de politiques. Par exemple, deux politiques visant à réparer les imperfections du système de marché dans les domaines de la conservation des sols et de la gestion intensive de la forêt, d'une part, et dans le développement des ressources humaines, d'autre part, ne sont pas forcément contradictoires. L'importance de bien connaître ces deux modèles ne vient pas de ce qu'ils exigent des politiques radicalement différentes. C'est plutôt que le modèle « expansion-progression » élargit considérablement le champ de l'intervention politique et qu'il permet plus d'optimisme à l'égard de l'avenir que ce n'est le cas avec le modèle « expansion-contraction ».

Toutefois, un conflit peut surgir entre les deux écoles de pensée lorsqu'il s'agit d'intervenir pour stimuler l'immigration ou l'émigration. Il serait ridicule d'intervenir pour limiter l'émigration si on s'en allait vers un modèle de contraction, mais ce serait souhaitable de le faire dans un modèle de progression. De même, des politiques de subvention à l'industrie manufacturière, en vue de remplacer les emplois perdus à la suite d'une chute de la production de ressources, seraient contre-indiquées dans un scénario de contraction, mais tout à fait souhaitables si la population augmentait au point d'engendrer des économies d'agglomération. Une politique d'encouragement au traitement des matières brutes, même si elle ne s'avère pas rentable, pose un problème plus délicat. Vouloir que les ressources durent plus longtemps ou qu'elles nourrissent une plus grande population jusqu'à ce qu'elles soient épuisées, ou les deux à la fois, ne ferait que retarder un ajustement inévitable et ce, au prix d'une baisse du niveau de vie. Ironiquement, en vertu du modèle « expansion-progression », ce genre d'intervention aurait un sens si elle servait à accroître la population plutôt qu'à simplement prolonger la durée pendant laquelle une population donnée peut être soutenue.

Il ne faut pas exagérer l'importance des sources possibles de conflit entre politiques. Elles proviennent essentiellement d'interventions visant à attirer des gens ou des capitaux vers une région donnée. Nombre de politiques n'ont toutefois pas cet objectif et conviennent à l'un ou l'autre des deux modèles. Ainsi, pour ajouter aux deux exemples déjà cités, disons qu'une amélioration du régime des droits de propriété dans l'exploitation forestière et la pêche, un effort adéquat de recherche et de développement, une bonne stratégie de négociation en matière de commerce international des produits primaires (tant dans le cadre du commerce conventionnel que de celui des échanges compensatoires), un système de transport et des barèmes tarifaires bien pensés, voilà autant de mesures qui devraient retarder l'échéance d'une baisse de la croissance ou favoriser la transition vers une croissance plus stable.

Notre approche

À partir des renseignements dont nous disposons à l'heure actuelle, il est impossible de déterminer lequel des deux modèles s'applique à l'Ouest. Certaines des données présentées plus loin dans ce rapport indiquent que les économies d'agglomération observées

au Canada sont bien réelles, comme le sont la croissance de la taille relative du secteur des services et la diminution de la dépendance envers les exportations de ressources. Le développement plus rapide du secteur manufacturier dans l'Ouest va dans le même sens. Cependant, les données nous manquent pour déterminer si ces changements sont assez importants pour prendre la relève des richesses naturelles et faire vivre une population grandissante à un niveau de vie de plus en plus élevé. À notre connaissance, *il n'est pas scientifiquement prouvé*, même si cela peut paraître logique, que l'émigration garantisse le maintien du niveau de vie si les richesses naturelles ne constituent plus une base économique suffisante. Il faut donc élaborer des politiques un peu à l'aveuglette. Heureusement, bon nombre de politiques peuvent améliorer la performance économique de l'Ouest, peu importe les perspectives à long terme. Pour d'autres politiques, il faut décider plus ou moins arbitrairement.

Le maintien de la croissance de la population ou du revenu dans l'Ouest n'est pas la seule question d'importance qui se pose au chapitre de la formulation des politiques, bien qu'elle occupe, de toute évidence, une place de premier plan. La plupart des aspects de la politique économique y sont reliés directement ou indirectement, mais ils sont tous importants en soi. Par exemple, les questions relatives aux transports, à la répartition du revenu, à l'instabilité des revenus agricoles, aux échanges internationaux, aux droits de propriété et à la répartition des recettes et des dépenses du gouvernement fédéral, préoccupent tout autant les gens de l'Ouest. Dans le présent rapport, nous traiterons de plusieurs de ces questions, car elles seront souvent soulevées dans le cadre de notre préoccupation plus fondamentale à l'égard du développement à long terme. Nous espérons ainsi contribuer à la résolution d'un certain nombre des problèmes immédiats et plus éloignés de l'Ouest, et concourir au maintien de sa prospérité à long terme.

5 Le secteur forestier*

Le secteur forestier du Canada pourra-t-il continuer de soutenir la croissance économique des régions du pays ? Face au spectre de l'épuisement éventuel des stocks de bois et du fléchissement possible de la demande mondiale de produits forestiers canadiens, nombreux sont ceux qui s'inquiètent de l'avenir, craignant que ce secteur, dont les recettes se chiffrent en milliards de dollars, ne soit condamné à stagner ou même à régresser dans les années à venir.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle. En 1871, Sir John A. Macdonald écrivait : « Nous sommes en train, avec la plus grande insouciance, de détruire les forêts du Canada, et il n'y a pratiquement pas de possibilité de reconstituer ce patrimoine ». Près de 40 ans plus tard, au cours d'une réunion de l'Association forestière canadienne en 1908, Elihu Stewart prévenait que « comme le mineur, nous ne nous rendons pas compte que notre conquête de l'Ouest tire à sa fin; la nature, d'habitude si généreuse pour notre pays, n'a pratiquement plus rien de neuf à offrir, et le seul moyen qu'il nous reste d'obtenir un approvisionnement suffisant pour répondre aux besoins considérables de l'avenir, c'est de bien gérer les ressources du territoire que nous sommes en train d'exploiter. »

Même si on répète depuis des générations qu'on « va manquer de bois », l'expression semble aujourd'hui plus actuelle que jamais. La question qui nous intéresse d'abord, dans le cadre de ce rapport sur l'Ouest, est de savoir si le secteur forestier de cette région peut continuer à soutenir et à activer sa croissance économique. Est-on justifié de craindre pour la viabilité de ce secteur ou de douter de sa capacité à contribuer à l'augmentation des revenus dans l'Ouest ? Les politiques actuelles en matière de sylviculture sont-elles appropriées ? Les forces conjuguées de la réglementation publique et de l'initiative privée permettent-elles au secteur forestier de contribuer autant qu'il pourrait ou le devrait, au fil des années, au bien-être économique des habitants de l'Ouest ?

Le secteur forestier regroupe deux activités principales : l'exploitation forestière proprement dite (ou l'abattage), qui produit des billes de bois, et les industries de transformation du bois – produits du bois, papier et produits connexes (principalement les usines de pâtes et papiers). Les cycles de production, la structure industrielle et l'importance des marchés intérieurs et étrangers varient suivant chacune de ces activités. Même à l'intérieur d'une même province, ces éléments diffèrent d'une région à l'autre. Par exemple, la productivité et la gamme de produits des entreprises d'abattage et des scieries de la côte et de l'intérieur de la Colombie-Britannique varient considérablement selon la variété des essences qu'on trouve dans les forêts, la qualité des peuplements, la hauteur et le diamètre des arbres, de même que le régime de prix en vigueur pour le bois.

C'est d'ailleurs à l'industrie de l'abattage de la Colombie-Britannique que nous nous intéressons au premier chef dans le cadre de ce rapport. Si nous avons retenu cette industrie, c'est qu'à notre avis, les caractéristiques de la forêt – c'est-à-dire la quantité et la qualité des arbres –, alliées aux diverses politiques gouvernementales (en particulier celles qui visent à promouvoir la transformation des billes sur place) et aux prix du marché, ont une influence déterminante sur la localisation et le volume de production des industries des produits du bois dans l'Ouest. Nous pensons que, compte tenu de l'enchevêtrement complexe de forces du marché et de règlements qui la caractérise, c'est l'exploitation forestière qui, à toutes fins utiles, détermine la rentabilité des opérations de l'ensemble du secteur forestier et qui peut ainsi contribuer le plus à la hausse des revenus dans cette région. Nous croyons fermement qu'il suffirait de modifier un peu la structure institutionnelle actuelle de la forêt pour réaliser cet objectif.

Quant au choix de la Colombie-Britannique, il tient au fait que le secteur forestier constitue la branche économique la plus importante dans cette province et que, même si la gestion du patrimoine forestier n'y est pas sans faiblesses, la Colombie-Britannique n'en est pas moins un modèle dont les autres provinces de l'Ouest et du reste du Canada pourraient utilement s'inspirer[1].

On ne peut s'interroger sur la viabilité à long terme du secteur forestier au Canada – en particulier dans les provinces de l'Ouest – sans examiner le cadre réglementaire et les conditions du marché qui régissent ses opérations à l'heure actuelle. Or, l'un des points saillants de cet environnement est précisément

*M. Thomas est en désaccord avec certains des points essentiels de l'analyse contenue dans ce chapitre. On trouvera ses commentaires après le chapitre 14.

la présence massive des pouvoirs publics dans le domaine de l'abattage. Dans l'Ouest, les gouvernements provinciaux sont propriétaires d'une proportion considérable des forêts. On leur doit en outre toute une gamme de règlements destinés à répartir les permis d'exploitation, à fixer la coupe annuelle autorisée (c'est-à-dire le niveau d'abattage compatible avec un rendement soutenu des ressources sylvestres) par unité d'aménagement forestier et à prescrire de manière détaillée la marche à suivre pour déterminer le prix du bois sur pied. En plus de cela, les autorités provinciales fixent des normes d'utilisation du bois et les exigences relatives au reboisement. Dans certaines provinces, les débouchés sont pratiquement déterminés par la réglementation. Ainsi, dans l'Ouest comme dans le reste du Canada, la viabilité de l'industrie forestière dépend étroitement des politiques de gestion de la forêt et de leurs incidences sur la répartition des ressources et des revenus. Ces politiques déterminent le rythme auquel les réserves actuelles de bois s'épuisent et le niveau des investissements consentis pour renouveler les stocks.

Les perspectives de développement de l'industrie

L'offre

La possibilité d'un ralentissement, ou même d'une décroissance, de la production canadienne de bois à l'avenir se retrouve de plus en plus au cœur du débat sur le rôle des pouvoirs publics dans ce domaine. Le patrimoine forestier du Canada, surtout dans l'Ouest, se compose principalement de « peuplements adultes », c'est-à-dire d'arbres ayant atteint le stade de la maturité. Une fois épuisés, ces peuplements ne peuvent être renouvelés, du moins à l'aide des méthodes traditionnelles de sylviculture[2], que si la société accepte d'attendre les deux ou trois siècles nécessaires à la régénération naturelle de peuplements d'un volume équivalent.

Plusieurs études récentes émanant du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et de groupements privés font preuve de pessimisme quant aux possibilités de continuer à exploiter la forêt au rythme actuel – et, *a fortiori*, de l'accélérer – sans consentir d'importants investissements dans ce secteur[3]. L'étude la plus détaillée et la plus poussée, en ce qui concerne les provinces de l'Ouest, est celle qu'a effectuée le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique en 1980[4]. Elle prédit que les forêts publiques (ou « domaniales ») ne pourront fournir les quantités de bois dont la province avait autorisé la coupe en 1977 si le niveau actuel des investissements pour le reboisement et la protection des forêts demeure le même. L'étude prévoit que les stocks de bois de la Colombie-Britannique tomberont aux deux tiers de leur niveau actuel lorsque les peuplements adultes auront été entièrement exploités et que l'industrie sera obligée de se tourner vers des peuplements de seconde génération, compte tenu d'une réduction possible de 25 % des surfaces boisées au cours des 20 prochaines années. Cette rupture de stock globale ne se produira peut-être pas avant 75 ans, mais l'étude prévoit qu'au rythme d'abattage actuel, des pénuries vont apparaître d'ici cinq ou dix ans dans certains districts locaux dans sept des huit unités d'aménagement forestier délimitées par le ministère des Forêts. Toute augmentation du niveau de coupe, par rapport à celui qui a été fixé en 1977, ne ferait qu'accélérer le phénomène de la rupture de stock et aggraver la situation. Face à ces prédictions, le gouvernement provincial a réagi en bloquant jusqu'en 1985 le volume maximal d'abattage à 75 millions de mètres cubes (soit le niveau de 1978) et en proposant un programme quinquennal de 1,4 milliard de dollars pour la « conservation des forêts et des grands domaines », y compris des crédits plus élevés pour des travaux de sylviculture intensive. Cependant, la politique d'austérité budgétaire récemment adoptée par le gouvernement provincial a entraîné d'importantes coupures dans ce programme de dépenses.

Les facteurs structurels qui mènent à la rupture de stock en Colombie-Britannique se retrouvent aussi dans les provinces des Prairies, comme dans toute région qui se livre à la « coupe à blanc » des arbres adultes tout en devant satisfaire une clientèle grandissante à partir de ressources de plus en plus hypothéquées. Dans les provinces des Prairies, cependant, la réduction des quantités exploitables ne devrait pas être aussi rapide qu'en Colombie-Britannique.

La demande

Il ne faudrait pas que ces préoccupations relatives à l'offre future de bois fassent oublier qu'il existe aussi des problèmes, peut-être tout aussi sérieux, du côté de la demande. La détérioration récente de la conjoncture a obligé le secteur forestier à comprimer sa production bien en deçà du sommet enregistré en 1979. En 1981, par exemple, la production primaire de l'Ouest atteignait 72 724 milliers de mètres cubes, comparativement à 87 885 milliers de mètres cubes deux ans plus tôt[5]. Même s'il peut ne s'agir là que d'un phénomène cyclique, il n'en reste pas moins que certains problèmes pourraient devenir sérieux et saper la demande de produits forestiers de l'Ouest en longue période.

L'apparition en Afrique et en Amérique du Sud de plantations forestières spécialisées dans la culture d'arbres à croissance rapide et à rendement élevé pourrait poser de sérieux problèmes à l'industrie de

l'exploitation forestière de l'Ouest à l'avenir, surtout à mesure que la région épuisera son stock d'arbres adultes et dépendra de plus en plus de l'exploitation des peuplements de seconde génération. Si de nouvelles sources moins coûteuses d'approvisionnement en bois continuent d'apparaître dans d'autres pays et que la consommation mondiale de produits forestiers n'augmente pas aussi rapidement que par le passé, la chute des prix qui en résulterait pourrait empêcher les producteurs de l'Ouest canadien d'opérer de façon rentable, compte tenu de leurs coûts actuels.

Il est difficile de prévoir dans quelle mesure les producteurs canadiens auront de la difficulté à conserver leurs débouchés traditionnels. Cela va dépendre, en partie tout au moins, des liens qui existent entre le volume des exportations de bois d'œuvre et les qualités particulières des peuplements adultes de la Colombie-Britannique. Ainsi, les caractéristiques particulières d'un peuplement adulte – sa couleur, sa texture, la dimension des planches ou des poutres qu'on peut tirer des arbres qui le composent – peuvent fort bien élever son prix par rapport à un peuplement de seconde génération. Lorsque le stock d'arbres adultes aura été épuisé, la commercialisation des peuplements de seconde génération pourrait s'avérer plus difficile. Qui plus est, les coûts d'exploitation et de transformation sont généralement inversement proportionnels à la taille des arbres (diamètre et longueur), de sorte que les coûts de production pourraient augmenter avec le passage aux peuplements plus jeunes, à moins qu'on n'adopte des techniques de récolte et de transformation mieux adaptées aux arbres de plus petite taille. Les coûts de transport et le taux de change du dollar canadien sont d'autres facteurs qui joueront un rôle important dans le maintien ou l'accroissement de la part des exportations de l'Ouest sur les marchés étrangers.

Le secteur forestier de l'Ouest pourrait également faire face à des problèmes majeurs sur son principal marché, les États-Unis. Il devra notamment affronter une concurrence plus forte des producteurs des États du Sud et des importations en provenance de pays tiers. L'augmentation des investissements en sylviculture intensive aux États-Unis pourrait, d'ici l'an 2030, mettre un terme aux importations de bois résineux de toute provenance, y compris du Canada[6]. La demande de produits forestiers de l'Ouest (notamment ceux de la Colombie-Britannique) pourrait donc ne pas augmenter aussi rapidement qu'on le prévoyait à la fin des années 70. Elle pourrait même diminuer sensiblement.

On ne saurait par ailleurs écarter la possibilité que les États-Unis imposent un jour des restrictions sur les importations de bois d'œuvre canadien. Les exploitants forestiers du Nord-Ouest et d'autres régions des États-Unis ont demandé aux autorités fédérales à Washington d'imposer des droits compensateurs sur les importations de bois résineux en provenance du Canada. Ils se disent lésés du fait que les prix du bois sur pied en Colombie-Britannique – les « droits de coupe » – sont fixés par réglementation et à des taux bien inférieurs à ceux qu'ils doivent eux-mêmes payer dans des ventes aux enchères. Ils prétendent que ces droits de coupe moins élevés constituent une subvention implicite aux producteurs de bois d'œuvre de la Colombie-Britannique, qui jouissent de ce fait d'un avantage comparatif considérable sur les marchés américains. Bien que toutes les tentatives en vue de limiter les importations de bois résineux en provenance du Canada aient échoué jusqu'ici, il demeure toujours possible que les pressions exercées par les entreprises américaines d'abattage soient un jour couronnées de succès, surtout si la part canadienne du marché américain venait à dépasser les niveaux actuels.

Les enjeux

Les facteurs qui influent sur l'offre et la demande à long terme des produits forestiers de l'Ouest – en particulier du bois d'œuvre résineux, la production de bois durs étant marginale dans cette région –, pourraient obliger l'industrie à ramener sa production bien en deçà du sommet enregistré en 1979, alors qu'elle atteignait 76,2 millions de mètres cubes, comparativement à 34,0 millions en 1960 et à 54,7 millions en 1970. Il est certain, dans ce contexte, que la décision du gouvernement de la Colombie-Britannique de plafonner le niveau de l'abattage reflète bien l'opinion suivant laquelle l'ère de croissance rapide de l'exploitation forestière est bien révolue. Étant donné l'importance de cette industrie pour la santé économique de la province à l'heure actuelle, son déclin éventuel pourrait bien signifier une baisse générale de l'activité économique en Colombie-Britannique par rapport au reste du Canada. Bien sûr, l'issue finale dépend aussi du cadre réglementaire imposé à l'industrie et de sa capacité de surmonter les diverses difficultés que nous venons d'évoquer.

Certains ont critiqué les politiques visant à déterminer l'âge auquel le bois peut être coupé, non seulement dans l'Ouest mais aussi dans la plupart des provinces où les gouvernements contrôlent l'exploitation de la forêt. Ceux-ci veulent d'abord assurer un rendement soutenu des superficies boisées. On a généralement adressé un double reproche à cette politique. D'aucuns soutiennent que le but premier qu'on lui attribue, soit la stabilité à long terme du revenu et de l'emploi dans la région, ne représente pas un objectif valable pour la collectivité et que,

même s'il l'était, il existe d'autres moyens, moins coûteux, de le réaliser. D'autres admettent que le maintien d'un rendement soutenu peut constituer une fin en soi mais s'en prennent aux critères retenus pour déterminer le moment de la coupe. Ceux-là prétendent qu'en s'en tenant à un critère biologique, on abaisse sensiblement les droits de coupe et les recettes des provinces, comparativement à ce qu'ils seraient si on utilisait plutôt un critère économique.

D'autres questions méritent aussi d'être mentionnées ici. La durée relativement brève des droits d'exploitation (si l'on compare à celle du cycle de récolte) et le manque d'encouragements financiers pourraient conduire à des investissements en sylviculture intensive moins élevés qu'il ne serait souhaitable. Ces facteurs pourraient donc réduire le niveau futur de l'abattage en deçà de son potentiel. En outre, l'embargo que la Colombie-Britannique a imposé *de facto* sur les exportations de billes non transformées a réduit la valeur du patrimoine forestier bien en dessous de son niveau maximal et il est possible qu'il ait modifié la structure sectorielle de l'économie provinciale. Enfin, certains observateurs contestent la méthode qu'utilise le gouvernement provincial pour évaluer et tarifer les permis de coupe du bois sur pied. Ils estiment, par exemple, que la méthode d'évaluation du bois est imparfaite et que, par conséquent, l'État ne retire pas des ressources sylvestres toutes les recettes, ou la « rente économique », auxquelles elle a droit en sa qualité de propriétaire[7].

L'importance économique du secteur forestier

Le secteur forestier dans son ensemble est la principale activité industrielle de la Colombie-Britannique et constitue la base de l'économie provinciale : en 1980, il représentait 13,3 % du produit provincial brut (en dollars courants au coût des facteurs) et occupait environ 10 % de la population active de la province; en outre, il représentait 50 % de la valeur des expéditions de produits manufacturés, et 60 % des exportations. Le secteur forestier a beaucoup moins d'importance dans les provinces des Prairies. En 1980, il ne fournissait que 1 % de l'emploi en Alberta, 0,5 % en Saskatchewan et 1,1 % au Manitoba.

De toutes les provinces, la Colombie-Britannique arrive au premier rang pour ce qui est des industries de l'abattage et des produits du bois, et au troisième rang, après le Québec et l'Ontario, pour la production de papier et de produits connexes (tableau 5-1). De même, la Colombie-Britannique possède la part la

Tableau 5-1

Répartition par région de la valeur ajoutée dans l'industrie forestière, Canada, certaines années, 1965-1980

	Provinces de l'Atlantique[1]	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Canada
	En pourcentage					En millions de dollars
Exploitation forestière						
1965	10,0	24,8	16,0	2,0	47,1	546,7
1970	9,7	23,2	16,1	2,8	48,2	694,0
1975	10,7	27,4	15,7	5,3	40,9	1 125,5
1980	8,9	17,0	15,6	3,4	55,1	2 048,7
Produits du bois						
1965	5,4	18,8	18,3	6,3	51,2	668,9
1970	5,4	19,8	19,0	8,2	47,6	801,8
1975	4,8	22,3	18,1	9,4	45,2	1 689,6
1980	4,3	21,8	16,2	8,3	49,3	3 465,7
Papier et produits connexes[2]						
1965	4,3	35,1	34,5	1,6	18,2	1 364,6
1970	4,1	34,0	33,8	1,6	19,6	1 817,0
1975	6,2	30,9	28,8	2,4	23,0	3 469,8
1980	5,4	31,8	29,4	2,2	22,5	6 770,1

1 Les données de 1975 pour les produits du bois excluent l'Île-du-Prince-Édouard.
2 Pour les provinces des Prairies, les données ne concernent que l'Alberta; pour les provinces de l'Atlantique, elles ne concernent que le Nouveau-Brunswick.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 5-2

Apport de l'industrie forestière et des richesses naturelles aux recettes générales brutes des gouvernements provinciaux dans l'Ouest, Canada, certaines années, 1970-1980

En pourcentage

	Manitoba		Saskatchewan		Alberta		Colombie-Britannique	
	Industrie forestière	Richesses naturelles	Industrie forestière	Richesses naturelles	Industrie forestière	Richesses naturelles	Industrie forestière	Richesses naturelles
1970	0,1	1,6	0,2	7,1	0,4	21,6	4,9	9,2
1975	0,1	1,9	0,2	21,9	0,1	48,1	2,0	6,6
1979	0,1	2,2	0,2	25,4	0,1	55,2	9,6	15,7
1980	0,1	2,3	0,1	28,6	0,1	51,5	6,9	12,5

SOURCE Données de Statistique Canada.

plus élevée des emplois dans les industries de l'abattage et des produits du bois; pour ce qui est des emplois dans l'industrie du papier et des produits connexes, sa part est relativement faible par rapport à celles du Québec et de l'Ontario.

Malgré l'importance du secteur forestier à l'égard des emplois et du produit intérieur brut réel de la Colombie-Britannique, sa contribution directe aux recettes provinciales est très faible (tableau 5-2). Depuis 1975, les recettes provinciales tirées de ce secteur ont toujours été, à l'exception d'une seule année, inférieures aux recettes attribuables à l'industrie du pétrole et du gaz naturel. Les droits de coupe et les redevances tirés du bois coupé sur les terres appartenant au gouvernement de la Colombie-Britannique ont constitué, de loin, la source la plus importante de recettes forestières, leur apport en 1979 se chiffrant à 66,5 % (457,7 millions de dollars). Dans les autres provinces de l'Ouest, cette proportion était beaucoup plus faible.

La capacité de production des forêts de l'Ouest varie beaucoup d'une province à l'autre et à l'intérieur même de chaque province (tableau 5-3). C'est en Colombie-Britannique qu'on trouve les différences les plus importantes : la productivité des régions côtières est presque trois fois supérieure à celle des régions méridionales et centrales de l'intérieur et presque cinq fois plus élevée que celle des forêts du nord. Les écarts interprovinciaux, s'ils sont moins considérables, restent importants. Ainsi, la productivité moyenne des forêts de la Colombie-Britannique est deux fois plus élevée que celle de la Saskatchewan. De tels écarts, notamment à l'intérieur des provinces, indiquent clairement la nécessité d'un cadre réglementaire assez souple pour rendre justice à toutes les régions, tout en protégeant en même temps les intérêts des provinces à titre de propriétaires.

Tableau 5-3

Productivité de la forêt dans les provinces de l'Ouest, mesurée selon le volume moyen de bois

Mètres cubes par hectare, par année

	Accroissement annuel moyen[1]
Colombie-Britannique	2,03
Zone 1 (côte)	5,32
Zone 2 (intérieur sud)	1,82
Zone 3 (intérieur centre)	1,82
Zone 4 (intérieur nord)	1,12
Alberta	1,75
Zone 1	2,03
Zone 2	1,75
Zone 3	1,40
Saskatchewan	0,99
Zone 1	1,17
Zone 2	0,98
Zone 3	0,85
Manitoba	1,54
Zone 1	1,26
Zone 2	1,61
Zone 3	1,61
Zone 4	1,05

1 Moyenne du volume total du peuplement sur toute la durée du cycle de reconstitution.

SOURCE F.L.C. Reed and Associates Ltd., *Forest Management in Canada*, 1978, vol. 1, chapitre 3.

Les exportations

Les exportations de produits forestiers de la Colombie-Britannique représentent une part non négligeable du commerce mondial (tableau 5-4). Par ailleurs, elles correspondent à environ 40 % de toutes les exportations canadiennes de produits forestiers, ce qui fait ressortir l'importance des exportations pour le secteur forestier de la province.

Ces exportations se composent principalement de bois d'œuvre tiré des essences résineuses, ainsi que de papier et de produits connexes. Les limites imposées par le gouvernement provincial aux exportations de billes non transformées restreignent l'industrie de l'abattage à un rôle de fournisseur pour celles des produits du bois et du papier et produits connexes. De 1972 à 1979, seulement 0,9 % de toute la production de bois rond a été exportée, le reste ayant été acheminé vers les industries de transformation.

La Colombie-Britannique est le principal fournisseur de bois d'œuvre résineux pour les États-Unis : le marché est tout proche, la forêt est immense et contient du bois de qualité, et il existe un régime de libre-échange presque intégral entre le Canada et les États-Unis pour ce produit. Les États-Unis constituent aussi le principal marché pour les produits forestiers de la Colombie-Britannique, comme l'indique le profil des expéditions de bois d'œuvre de cette dernière. En 1978, l'année au cours de laquelle ces ventes ont atteint un sommet, 65,1 % d'entre elles étaient acheminées vers les États-Unis et seulement 7 % vers le reste du Canada. Depuis 1978, l'importance du marché américain a eu tendance à diminuer et les producteurs de la province se sont tournés davantage vers les marchés du Japon et de l'Europe.

Dans le cas du papier journal, 88 % de la production de la province a été exportée à l'étranger en 1977. La situation diffère quelque peu en ce qui concerne les contreplaqués et les autres produits du bois qui nécessitent une transformation plus poussée, car plusieurs des principaux partenaires commerciaux du Canada ont recours à des tarifs plus ou moins élevés pour protéger leur propres producteurs. Cette branche d'activité dépend donc davantage des marchés canadiens, qui ont absorbé 89 % de la production de contreplaqués de la Colombie-Britannique en 1977. Les ventes des entreprises forestières des provinces des Prairies suivent une tendance analogue. Les producteurs de bois d'œuvre et de papier journal dépendent largement des marchés américains, tandis que les produits du bois nécessitant une transformation plus poussée sont davantage acheminés vers le marché national.

L'apport à la croissance à long terme

Toute analyse de la capacité de production effective d'une forêt donnée repose sur un certain nombre de concepts relatifs aux niveaux de coupe et aux réserves de bois. La *coupe annuelle autorisée* est le niveau de récolte fixé par règlement à chaque année pour chaque unité d'aménagement forestier en conformité avec le critère de rendement soutenu – ou encore, le niveau autorisé en vertu d'un permis d'exploitation émis pour une période donnée. Il peut arriver que le niveau courant de la coupe annuelle autorisée ne puisse être maintenu indéfiniment si l'industrie exploite encore des peuplements adultes.

Tableau 5-4

Exportations de produits forestiers des principales régions du monde, 1965-1981

	1965	1970	1975	1980	1981
			En pourcentage		
Amérique du Nord et Amérique centrale	33,9	35,0	32,8	31,6	33,1
Canada (sauf Colombie-Britannique)	15,1	12,5	10,7	10,1	12,3
Colombie-Britannique	8,9	9,3	8,2	8,7	7,9
États-Unis	9,6	12,9	13,6	12,6	12,7
Amérique du Sud	1,4	1,5	1,5	2,7	2,8
Europe (sauf Union soviétique)	45,7	42,8	44,7	44,3	43,6
Union soviétique	7,2	6,7	7,2	4,8	5,2
Asie	7,5	10,1	10,2	12,9	11,5
			En millions de dollars É.-U.		
Valeur des exportations mondiales	8 062,5	12 563,8	25 838,8	54 571,9	51 326,0

SOURCE Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire statistique des produits forestiers*, diverses années; et ministère des Finances de la Colombie-Britannique, *Financial and Economic Review*, diverses années.

La *coupe réelle* désigne le volume de bois effectivement coupé. L'écart entre les deux niveaux correspond à la *réserve théorique*, qui peut servir à toute expansion future de l'industrie. Il faut ajuster à la baisse cette réserve théorique pour tenir compte des sites peu susceptibles de se prêter à une exploitation rentable à cause de l'éloignement, de l'altitude, d'une faible densité à l'hectare, d'une qualité inférieure du peuplement, du diamètre réduit des billes, d'un mélange peu intéressant des essences, de la fragilité de l'environnement ou de perspectives de reboisement peu encourageantes[8]. On en arrive donc à la *réserve exploitable*, qui reflète mieux les conditions d'accessibilité et les possibilités réelles de coupe des terres forestières.

Les données sur les essences conifériennes (bois tendre résineux) semblent indiquer que la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont toutes deux atteint leur niveau maximal d'exploitation effective (tableau 5-5). Il est clair également que le potentiel de croissance de la production de bois résineux en Alberta est important – il l'est deux fois plus que la récolte de 1979 – et que ses réserves exploitables constituent la plus grande partie du potentiel de croissance de la production canadienne de bois tendre.

Les données historiques relatives à la production forestière de chaque région de la Colombie-Britannique montrent à quel point son faible potentiel de croissance risque d'avoir de sérieuses répercussions sur l'économie de la province (tableau 5-6). La production totale de bois a augmenté d'environ 3,7 % par année de 1912 à 1979; le rythme s'est accéléré quelque peu durant les années 60 pour atteindre une moyenne annuelle de 4,3 % entre 1960 et 1979. Cette croissance plus rapide s'est accompagnée d'un déplacement de la production vers l'intérieur de la province, dont l'importance s'est ainsi accrue sensiblement. Depuis 1972, la zone intérieure produit la part la plus importante de bois et cette part ne cesse de s'accroître. L'augmentation de la production de bois a été suivie d'une hausse correspondante de la production de bois d'œuvre et de pâtes et papiers.

Le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique a établi une série de prévisions relatives à la demande potentielle de bois d'ici l'an 2000[9]. Ces chiffres sont en fonction d'un certain nombre de facteurs dont l'influence future est difficile à prévoir avec certitude. Parmi les plus importants de ces facteurs figurent la demande relative à l'ensemble des produits forestiers, la productivité de l'industrie forestière, les coûts de transport et les taux de change.

Le scénario « le plus plausible » prévoit pour l'an 2000 un niveau d'abattage de 91,1 millions de mètres cubes. Ce niveau correspond à un taux de croissance annuel moyen de 1 % par rapport aux niveaux projetés et observés en 1980, ce qui le situe bien en deçà du chiffre observé entre 1912 et 1980. Le rythme de croissance projeté d'ici l'an 2000 n'est pas uniforme d'une année à l'autre, du fait qu'on prévoit que l'évolution démographique aux États-Unis après 1985 aura une influence défavorable sur la demande de produits forestiers. Le volume de bois qu'il faudra abattre pour répondre à la demande projetée pour l'an 2000 varie de 84,2 millions à 98,1 millions de mètres cubes.

Tableau 5-5

Bois résineux : coupe annuelle autorisée, abattage effectué en 1979 et réserves théorique et exploitable de bois sur pied dans l'Ouest du Canada

En millions de mètres cubes

	Coupe annuelle autorisée	Abattage effectué en 1979	Réserve théorique	Réserve exploitable
Manitoba	5,4	1,6	3,8	0,9
Saskatchewan	3,9	2,4	1,5	–
Alberta	14,6	6,7	7,9	6,1
Colombie-Britannique	99,4	76,0	23,4	--
Canada	205,2	149,9	55,3	6,4

SOURCE *Proceedings of the Canadian Forest Congress*, Toronto, 1980; et F.L.C. Reed and Associates, « Recent Reductions in the Canadian Timber Base », dans *The Forest Imperative*, publication préparée pour l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, 1980, appendice IV.

Tableau 5-6

Production de bois de la Colombie-Britannique, certaines années,1912-1981

En millions de mètres cubes

	Côte	Intérieur	Total
1912	5,0	1,7	6,7
1920	7,6	2,3	9,9
1930	10,6	2,1	12,7
1940	15,7	1,9	17,6
1950	16,4	5,6	22,0
1955	18,6	10,7	29,3
1960	19,9	14,1	34,0
1965	24,3	19,1	43,4
1970	28,8	25,9	54,7
1972	24,7	31,8	56,5
1973	32,7	37,4	70,1
1975	21,4	28,7	50,1
1976	32,2	37,3	69,5
1977	28,6	41,4	70,0
1978	32,4	42,8	75,2
1979	30,6	45,6	76,2
1980	30,7	43,9	74,7
1981	22,5	37,0	59,5

SOURCE Ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, *Forest and Range Resource Analysis: Technical Report*, 1980, vol. 1, p. 1, et Conseil des industries forestières, « British Columbia Forest Industry: Statistical Tables », avril 1982.

La demande étrangère de bois de la Colombie-Britannique se dirige presque exclusivement vers les industries de la transformation (produits du bois, papier et produits connexes), puisque les restrictions gouvernementales ont pour effet d'empêcher l'exportation de billes non transformées. La demande de bois d'œuvre et les exportations de ce produit vers les États-Unis sont les principaux éléments de la demande de produits forestiers. En 1977, 80,3 % du bois abattu dans la province était transformé en bois d'œuvre et 64,5 % des expéditions de bois d'œuvre étaient destinées aux États-Unis. Le scénario « le plus plausible » du ministère des Forêts relatif à la demande en l'an 2000 prévoit que la production de bois d'œuvre absorbera 75,6 % de tout le bois abattu et que le marché américain représentera 59,6 % de toutes les expéditions de bois d'œuvre de la Colombie-Britannique.

Les autres composantes de l'industrie des produits du bois – les contreplaqués et les placages – absorbaient 7,3 % de la production provinciale de bois en 1977. Cette proportion devrait passer à 8,2 % en l'an 2000. La demande étrangère de ce type de produits devrait toutefois augmenter beaucoup plus lentement que par le passé. Entre 1955 et 1977, les expéditions de contreplaqués ont augmenté de 5,2 % par année, mais le scénario « le plus plausible » établit à 1,7 % par année seulement leur taux de croissance d'ici l'an 2000. Le marché canadien restera le plus important, quoique le volume des exportations vers le Royaume-Uni devrait augmenter sensiblement.

En 1977, la production de pâtes et papiers et de papier journal absorbait 8,5 % de l'abattage provincial; cette part devrait atteindre 10,5 % en l'an 2000. Les États-Unis demeureront le principal débouché pour le papier journal produit en Colombie-Britannique, mais leur part devrait passer de 68,3 % en 1977 à 59,1 % en l'an 2000. On estime que le marché de la pâte au sulfate est en pleine expansion et que les expéditions pourraient atteindre 4,2 millions de tonnes métriques en l'an 2000, comparativement à 2,7 millions de tonnes métriques en 1977. L'Europe devrait rester le principal débouché pour la pâte au sulfate, représentant près de la moitié des expéditions de ce produit d'ici l'an 2000.

Ces estimations des quantités de bois nécessaires pour satisfaire la demande de produits forestiers supposent que l'offre de bois s'adaptera parfaitement aux augmentations de la demande. Une telle correspondance entre les deux est évidemment peu probable, puisque le patrimoine forestier de la Colombie-Britannique est limité et qu'il faut beaucoup de temps pour accroître les stocks ligneux. En développant ces scénarios, le ministère des Forêts ne visait qu'à mesurer la capacité des ressources forestières à satisfaire la demande prévue. Les calculs du ministère indiquaient que, si les investissements dans la reconstitution de la forêt n'augmentaient pas, on ne pourrait pas maintenir les niveaux d'exploitation actuels ni, *a fortiori*, les niveaux *futurs*, éventuellement plus élevés. Il semble donc que le stock d'arbres exploitables pourrait représenter à l'avenir une contrainte beaucoup plus importante qu'il ne l'a été par le passé, alors qu'aux yeux de certains observateurs seule la demande pouvait influencer le niveau de production. La portée de cette dimension de la question devient évidente lorsqu'on examine les projections qui tiennent compte des contraintes exercées à la fois par l'offre et par la demande[10].

Les scénarios relatifs à la demande sont largement influencés par les hypothèses retenues quant à la production forestière aux États-Unis. Le service

forestier des États-Unis prévoit que la demande de bois dans ce pays va augmenter plus rapidement que l'offre, notamment pour les essences résineuses[11]. Par conséquent, les prix du bois tendre devraient augmenter de 1,7 % par année en termes réels (en dollars de 1967), soit à un taux qui se rapproche de la tendance de longue durée, qui est d'environ 1,5 % par année. On prévoit aussi que le prix des conifères sur pied va augmenter en termes réels à des taux variant de 1,8 % par année, dans la zone des sapins de Douglas dans la région au Nord-Ouest de la côte du Pacifique, à 3,8 % par année dans la région des Rocheuses. Les importations américaines de bois vont donc augmenter jusqu'en 2010, les achats de produits forestiers en provenance du Canada et des forêts tropicales de bois durs passant de 3,2 milliards de pied cubes en 1977 à 4,5 milliards de pieds cubes. La capacité du Canada, et surtout de la Colombie-Britannique, à répondre à cette hausse éventuelle de la demande dépendra essentiellement des réserves de bois de la province et de la structure des coûts de son secteur forestier par rapport à d'autres sources d'approvisionnement. Ce dernier élément, qui touche à la rentabilité et à la compétitivité des entreprises forestières de la Colombie-Britannique, est d'une importance capitale.

Selon une étude récente[12], si les propriétaires forestiers des États-Unis, surtout dans le Sud du pays, augmentaient leurs investissements en sylviculture intensive, cela pourrait avoir des conséquences désastreuses pour les exportations canadiennes de bois résineux vers ce pays, qui pourraient être nulles en l'an 2030 ! Cette prédiction semble reposer sur l'hypothèse implicite que l'intensité des pratiques sylvicoles au Canada, et notamment en Colombie-Britannique, restera la même qu'à l'heure actuelle, même si les États-Unis adoptent un programme d'aménagement forestier intensif. Elle suppose également que les petits producteurs de bois du sud des États-Unis en viendront rapidement, eux aussi, à adopter des méthodes de sylviculture intensive. Ces hypothèses peuvent sembler exagérées, mais l'étude met néanmoins en relief les avantages éventuels qu'obtiendrait la Colombie-Britannique si sa réglementation forestière était assez souple pour tenir compte des coûts et des bénéfices des investissements en sylviculture intensive. Le scénario de référence, dans lequel on suppose que l'effort de sylviculture aux États-Unis va demeurer à son niveau actuel, prévoit que la part canadienne du marché américain du bois tendre sera de 23 % en l'an 2030.

Les coûts de transport et le taux de change ont également une incidence déterminante sur les débouchés possibles pour les produits forestiers de la Colombie-Britannique et de l'Ouest. En janvier 1982, les coûts de transport représentaient 38 % du prix du bois d'épinette livré à Chicago, les chiffres correspondants pour Dallas et Atlanta étant 42 et 41 %, respectivement[13]. Pour que le secteur forestier du Canada puisse relever le défi de l'exportation, il faudra éliminer la congestion et améliorer l'efficience du réseau ferroviaire, tout en continuant d'assurer aux exploitants l'accès aux transporteurs maritimes étrangers qui offrent leurs services à des prix concurrentiels. Quant au taux de change, il joue un rôle important à l'égard du secteur forestier, car il constitue un élément des prix à l'exportation. Toute appréciation du dollar canadien accroît les prix des produits forestiers canadiens, qui deviennent dès lors moins compétitifs sur les marchés mondiaux – en particulier aux États-Unis, lorsqu'on les compare à la production américaine. L'inverse est également vrai, comme le montrent les exportations de bois tendre de la Colombie-Britannique vers les États-Unis : leur volume est passé de 6,2 milliards de pieds de planche en 1976 à 8,4 milliards en 1978; or, cette croissance était attribuable, tout au moins en partie, à la dépréciation du dollar canadien, dont le taux est passé de 0,99 à 1,14 $ (É.-U.) au cours de cette période.

La politique sylvicole

On ne saurait considérer la viabilité à long terme du secteur forestier que dans le contexte des politiques en matière de sylviculture. La volonté des entreprises d'investir dans de nouvelles techniques permettant d'améliorer le rendement de la forêt (au moyen de pratiques sylvicoles intensives, par exemple) dépend non seulement de l'offre et de la demande futures de produits forestiers mais aussi de la répartition des coûts et des avantages de tels investissements dans le cadre institutionnel actuel.

L'article 4 de la Loi instituant le ministère des Forêts (le *Ministry of Forests Act*) de la Colombie-Britannique énumère les objectifs généraux de la politique du gouvernement provincial en matière de sylviculture :

a) Favoriser la productivité maximale des terres forestières et des grands domaines de la province;

b) Aménager, protéger et conserver les forêts et les grands domaines de la Couronne, en tenant compte des avantages économiques et sociaux qu'ils peuvent représenter, à court et à long termes, pour la province;

c) Planifier l'exploitation des forêts et des grands domaines de la Couronne de façon à ce que la production de bois et de fourrage, la coupe de bois, le pacage du bétail et la mise en valeur des ressources halieutiques, fauniques et aquatiques, ainsi que des parcs et des réserves, soient coordonnés et intégrés, en consultation et en collaboration avec

d'autres ministères et organismes de la province et du secteur privé;

d) Encourager le développement dans la province d'une industrie de transformation du bois qui soit dynamique, efficiente et concurrentielle;

e) Veiller systématiquement et avec le plus grand souci d'équité aux intérêts financiers que les terres forestières et les grands domaines représentent pour la Couronne.

Cette Loi a donc pour objet de confier au ministère la gestion du patrimoine forestier au nom de ses propriétaires collectifs, c'est-à-dire les habitants de la Colombie-Britannique, de manière à en tirer, au fil des ans, un maximum de bénéfices pour la société. Une autre Loi (le *Forest Act*) définit le cadre réglementaire qui régit l'exploitation de la forêt. Elle précise les divers éléments du régime de propriété, confie à l'administrateur des forêts la responsabilité d'établir le niveau des coupes annuelles autorisées et prévoit le paiement de redevances, de loyers et de droits de coupe. Malheureusement, si la Loi définit les objectifs et le cadre de la réglementation, elle ne renferme pas de critères précis relativement aux niveaux d'exploitation ou à la valeur du bois sur pied. Le plus souvent, ces critères sont définis dans le cadre de mesures administratives.

En Colombie-Britannique, tout comme dans les provinces des Prairies, la politique forestière tente de jouer le double rôle qui revient à l'État en tant que propriétaire du patrimoine forestier et régulateur de son exploitation. Il faut cependant ajouter que la Colombie-Britannique est la seule province à avoir tenté de définir les objectifs de cette politique avec autant de précision.

La réglementation

La législation (le *Ministry of Forests Act* et le *Forest Act*) autorise le gouvernement provincial à intervenir dans les opérations de l'industrie de l'exploitation forestière. De façon générale, la réglementation d'un secteur d'activité par l'État peut se justifier lorsque les prix du marché ne reflètent pas fidèlement les coûts et les bénéfices qu'engendrent pour l'ensemble de la société les activités du secteur privé (entreprises ou personnes). Il y a une « défaillance du marché » lorsque les coûts et les bénéfices privés ne correspondent pas à ceux de la collectivité.

On peut discerner une défaillance du marché dans l'exploitation forestière dans le contexte des avantages non commerciaux (ou intangibles) associés à la forêt, du fait qu'elle sert d'habitat faunique, qu'elle offre de grands bienfaits aux amateurs de la nature et qu'elle contribue à la prévention de l'érosion des sols ou à l'écoulement des eaux. Dans un marché non réglementé, ces éléments non quantifiables n'auraient aucune influence sur la valeur commerciale de la forêt ou sur le rythme de son exploitation. La valeur marchande du bois sur pied (ou encore son prix sur le marché) ne tiendrait donc pas compte de sa valeur marginale sociale, de sorte que la consommation réelle de bois serait supérieure au niveau considéré souhaitable pour le bien-être de la collectivité.

Certains estiment qu'on se trouve en présence d'une deuxième source de défaillance du marché du fait que les taux d'actualisation des investissements en vigueur sur le marché ne peuvent servir à évaluer les investissements forestiers. Ces derniers mettent au moins 50 ans à produire un rendement, de sorte que toute erreur, même modeste, dans le choix du taux d'actualisation pourrait avoir des effets considérables sur le niveau des investissements. La question du choix d'un taux d'actualisation acceptable pour la société fait l'objet de débats parmi les économistes. Même si l'examen de cette question dépasse le cadre de notre rapport, on peut néanmoins croire que le taux d'actualisation acceptable pour la société pourrait être inférieur à celui que déterminent les lois du marché.

Une troisième source de défaillance du marché a trait aux coûts sociaux que peut entraîner l'instabilité des prix du bois d'œuvre et de la production forestière. En soi, l'instabilité n'autorise pas l'intervention de l'État, mais si elle produit des fluctuations dans l'emploi et les revenus et que les salaires offerts ne réflètent pas les coûts sociaux et psychiques élevés qui en résultent, une telle intervention pourra se justifier. C'est pourquoi on fait souvent appel au besoin d'assurer la stabilité collective pour justifier le recours à des politiques sylvicoles fondées sur le principe du rendement soutenu.

Il existe donc, dans le secteur forestier, diverses sources possibles de défaillance du marché qui peuvent justifier l'intervention des pouvoirs publics. Malheureusement, la réglementation actuelle, telle que la pratiquent les gouvernements de Colombie-Britannique et des provinces des Prairies, ne s'attaque pas vraiment aux causes de ces lacunes.

La politique actuelle

La forêt de la Colombie-Britannique est très loin de ce qu'on pourrait appeler une forêt « normale » (voir l'appendice B). Elle est constituée pour une large part de peuplements naturels âgés de plus de 120 ans : 55 % de la superficie totale des boisés productifs est considérée comme ayant atteint l'âge de la maturité et 40 % est couverte de peuplements encore en croissance. Le reste comprend des zones qui n'ont pas été convenablement reboisées, des broussailles sans valeur commerciale ou des aires qui ne se

prêtent pas à une exploitation rentable. Or, une forêt « normale » devrait renfermer une proportion beaucoup plus faible d'arbres prêts à être abattus. On observe aussi des différences importantes du point de vue de la maturité des peuplements, de la qualité des sites et du rapport entre le volume et l'âge des peuplements parmi les diverses régions administratives (les « unités d'aménagement forestier ») définies par le ministère des Forêts. Tous ces éléments rendent bien difficile la gestion du patrimoine forestier de façon à réaliser l'objectif que le service des forêts de la Colombie-Britannique juge primordial, soit la production d'un volume régulier de bois.

Le service des forêts estime, à tort ou à raison, qu'on ne pourra maintenir le niveau actuel de la coupe annuelle autorisée à moins qu'on n'adopte des pratiques sylvicoles susceptibles d'améliorer la productivité des forêts de la province. Les simulations effectuées par le service révèlent que les forêts de la Colombie-Britannique ne pourront fournir le volume de bois dont le gouvernement avait, en 1977, autorisé la coupe sur les terres domaniales. Cette chute des récoltes est attribuable à la baisse du volume de bois qui découle du passage à l'exploitation des peuplements de seconde génération et à la conversion de certaines terres forestières à des fins autres que la production de bois ou à leur reclassification comme « zones insuffisamment reboisées ». Une grande partie des terres ainsi reconverties à d'autres fins sont situées au fond des vallées les plus productives, de sorte que l'incidence de ces conversions sur le stock de bois et sur les recettes forestières est plus importante, toutes proportions gardées, que la baisse des superficies exploitables.

Il existe d'importantes différences, entre les régions de la Colombie-Britannique et à l'intérieur de chacune d'elles, quant au nombre d'années qui vont s'écouler avant que le rendement des forêts ne tombe au niveau du rendement maximal soutenable, c'est-à-dire avant que le phénomène de la rupture de stock ne se produise (tableau 5-7). De plus, certaines zones d'abattage à l'intérieur des grandes régions connaîtront une rupture de stock plus tôt que ne l'indiquent les chiffres pour l'ensemble de la région. Par exemple, quelques zones d'abattage des régions de Nelson et de Bulkley-Northwest pourraient connaître une rupture de stock d'ici cinq ans. Compte tenu des pratiques sylvicoles actuelles et des niveaux de productivité qui en résultent, et en supposant qu'on produise les quantités autorisées par la province en 1977, le stock de bois de la Colombie-Britannique tombera au deux tiers de son niveau de 1977 lorsque les peuplements adultes auront été épuisés.

Tableau 5-7

Projections des réserves de bois dans les régions de la Colombie-Britannique, et marges de variation entre les zones d'abattages à l'intérieur de chaque région

	Nombre d'années, à compter de 1980 avant le début de la rupture de stock	
	Ensemble de la région	Marges de variation au sein de la région
Bulkley-Northwest	40	5 - 60+
Cariboo	100+	10 - 100+
Kamloops	30	10 - 40+
Nelson	70	5 - 70+
Peace River	100+	20 - 100+
Prince George	60	15 - 100+
Prince Rupert	80	10 - 80+
Vancouver	50	10 - 60+

SOURCE Ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, *Forest and Range Resource Analysis: Technical Report*, 1980, vol. 2, p. 783.

Deux questions se posent lorsqu'on examine le rôle que l'État devrait jouer en matière de réglementation forestière : Comment faut-il gérer les peuplements parvenus à maturité ? Une fois que les terres ont été reboisées, à quel âge faut-il commencer à abattre les peuplements de seconde génération ? Les réponses à ces questions ont une influence considérable sur le niveau des stocks de bois, tant en Colombie-Britannique qu'ailleurs. La politique sylvicole actuelle mène à l'épuisement trop lent des peuplements adultes et à un cycle de reproduction trop long. Elle a pour effet net de restreindre inutilement le stock de bois au cours des 20 prochaines années et de le gonfler dangereusement au delà de cette période. Nous croyons qu'il faudrait modifier la politique actuelle pour éviter d'en arriver là. Nous soulignons par ailleurs, pour ceux qui douteraient de la sagesse de tels changements, qu'ils ne sont pas irréversibles. Le bois étant une ressource renouvelable, il sera toujours possible de renverser toute décision d'exploiter plus rapidement les peuplements adultes et de réduire la durée du cycle de reproduction des peuplements de seconde génération si, à l'expérience, cette décision s'avère imprudente.

Les mesures visant à assurer un rendement soutenu et le choix du cycle approprié de reproduction des peuplements occupent évidemment une place de premier plan en sylviculture. La détermination du cycle de reproduction – c'est-à-dire l'âge auquel les

arbres de seconde génération dans une aire particulière devraient être coupés – joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'établir les quantités de bois à produire sur une période donnée et leur valeur commerciale pour les propriétaires de la forêt. Cette question a donné lieu à d'interminables débats sur le choix du critère utilisé : Doit-il être d'ordre économique ou d'ordre biologique ? Les gouvernements provinciaux de l'Ouest et d'ailleurs emploient un critère strictement biologique pour déterminer la longueur du cycle de reproduction : ils estiment qu'un peuplement devrait être exploité lorsque l'augmentation moyenne de son volume au cours de sa vie équivaut à sa croissance au cours d'une année donnée. Le choix de ce cycle de reproduction garantit qu'au fil des ans un volume maximal de bois sera abattu sur un site donné. En fixant ainsi des niveaux d'exploitation, les auteurs de la réglementation visent à assurer une production forestière soutenue. Dans le cadre d'un tel régime, la coupe continue des arbres compense tout juste l'augmentation de la quantité de bois sur pied due à leur croissance naturelle. L'adoption d'un cycle de reproduction permettant de maximiser la récolte tirée d'un site donné assurera, dans un cadre d'une politique axée sur le rendement soutenu, la production maximale.

Le choix de ce cycle de reproduction particulier pour les peuplements de seconde génération est coûteux pour la société parce qu'il ne tient compte ni des prix du bois, ni des taux d'actualisation, ni des coûts d'exploitation. L'adoption d'un critère économique permettrait au contraire de déterminer la durée d'un cycle de reproduction qui maximiserait la valeur des ressources forestières pour la société. Cette valeur peut se mesurer de deux façons : par la « valeur actuelle nette du droit de coupe » ou par la « valeur attendue des terres ». Les résultats obtenus à l'aide de l'une ou l'autre de ces méthodes pourraient différer sensiblement de ceux que donne l'emploi du critère biologique[14].

La politique sylvicole présentement en vigueur en Colombie-Britannique utilise un critère biologique et, en principe, vise à atteindre progressivement le niveau ultime du rendement annuel maximal soutenable. Mais cette politique n'est pas appliquée de façon stricte et elle se révèle relativement souple quant à l'établissement des coupes annuelles autorisées pendant la période où l'on exploite les peuplements adultes. On s'est éloigné considérablement de l'application stricte de méthodes de calcul mécaniques. La Loi créant le ministère des Forêts exige expressément que le service des forêts prépare une série de scénarios d'aménagement forestier et une évaluation de chacun quant à son impact sur le stock de bois en longue période. Le service des forêts n'adoptera pas, cependant, des taux de récolte tels qu'à court terme, ils pourraient entraîner une baisse du stock de bois au-dessous du niveau du rendement maximal soutenable dans une unité donnée d'aménagement forestier. (Dans le graphique B-3 de l'appendice, par exemple, il n'adopterait pas un niveau de coupe annuelle autorisée correspondant à la courbe A.)

Les cycles de reproduction fondés sur le critère biologique sont plus longs que ceux qui reposent sur le critère économique, car ils ne tiennent pas compte des coûts du capital. Le capital dont les coûts sont ainsi ignorés est celui qui est représenté par le bois sur pied. Contrairement à une entreprise privée, un organisme public n'a aucune incitation financière à se préoccuper de ces coûts. Pour la société, les coûts provoqués par le recours au critère biologique prennent la forme d'un manque à gagner sur la valeur du stock actuel de peuplements exploitables et d'une perte de recettes sur les récoltes subséquentes qui sont reportées à plus tard. Ces deux types de coûts sont importants et il faudrait en tenir compte au moment de décider s'il faut ou non exploiter un peuplement donné. Le critère utilisé présentement les ignore.

L'absence d'encouragements financiers n'est pas le seul facteur qui explique pourquoi certains responsables sylvicoles font appel à un critère biologique plutôt qu'économique. Une autre cause possible tient à la conception de la forêt comme une fin en soi plutôt que comme une ressource qu'il faut exploiter en vue de maximiser le bien-être de la société. Il se peut également que certains sylviculteurs ne soient pas conscients des pertes de recettes qu'entraîne le maintien d'un inventaire excessif de peuplements adultes et d'un cycle de reproduction trop long pour les peuplements de seconde génération. Cette dernière possibilité nous paraît cependant peu vraisemblable, car il y a longtemps qu'on discute, dans les milieux sylvicoles, des mérites respectifs des critères biologique et économique. Enfin, il se peut qu'on s'en tienne au critère biologique parce qu'il simplifie la gestion du patrimoine forestier. Il est facile, en effet, de calculer le rapport entre le volume et l'âge d'un peuplement, tandis que l'extrapolation de variables économiques sur trois ou quatre décennies comporte un degré d'incertitude élevé. Ce raisonnement comporte cependant une faille, puisqu'il ne tient pas compte du coût associé à l'utilisation d'un critère biologique – le coût du capital – , qu'il faudrait comparer aux avantages qui découlent de prévisions caractérisées par un plus haut degré de certitude.

Par ailleurs, on ne saurait invoquer la possibilité de corriger les défaillances du marché pour justifier le recours au critère biologique, car ce dernier ne tient compte d'*aucune* variable financière, pas même de la

valeur des avantages intangibles qu'on peut tirer de la forêt. On a constaté que, dans un ensemble de scénarios comportant diverses valeurs plausibles pour les avantages intangibles et les taux d'actualisation, les cycles de reproduction qui maximisent les valeurs attendues des avantages à la fois tangibles et intangibles de la forêt n'étaient pas tellement différents de ceux qui étaient fixés en fonction des seuls avantages tangibles. C'est donc dire que les avantages intangibles constituent une proportion importante de la valeur attendue totale de la forêt[15]. Ces résultats nous autorisent à penser qu'on ne peut invoquer la vocation multiple de la forêt pour justifier l'adoption de cycles de reproduction plus longs fondés sur le critère biologique.

Les coûts découlant de cycles de reproduction trop longs peuvent d'ailleurs être considérables. Certains auteurs ont calculé que, dans le cas de tous les peuplements de sapins de Douglas en Colombie-Britannique, le choix d'un cycle de reproduction essentiellement basé sur l'augmentation annuelle moyenne du stock de bois, plutôt que sur sa valeur actualisée nette, comportait un coût net de 35 millions de dollars[16]. Or, cette somme dépasse les recettes directes globales perçues en une année par le service des forêts de la Colombie-Britannique. D'autres études ont tenté d'établir les différentes valeurs d'un peuplement-type de sapins de Douglas pour différents cycles de reproduction. Les résultats indiquent que le choix du critère biologique entraîne effectivement des coûts énormes[17].

Ces études révèlent que la durée des cycles de reproduction, qu'ils soient fondés sur le critère économique ou sur le critère biologique, est sensible à l'influence de divers facteurs, tels que la qualité du site et le rapport entre le volume et l'âge des arbres d'une essence donnée[18]. Il y a plus, cependant : les cycles basés sur le critère économique varient aussi en fonction du taux d'actualisation retenu, de la valeur du droit de coupe et des coûts du reboisement. Peut-être est-ce là pourquoi les services forestiers préfèrent recourir au critère biologique plutôt qu'économique pour déterminer la durée des cycles de reproduction : une fois établi le rapport entre le volume et l'âge du peuplement, il est facile de déterminer le cycle qui permet d'assurer l'augmentation annuelle moyenne maximale du stock de bois. Pourtant, les cycles économiques ne sont pas forcément plus variables que les cycles biologiques. On ne recalculerait pas, par exemple, la durée appropriée du cycle économique chaque fois que changent les variables financières, telles que les taux d'actualisation, la valeur du droit de coupe ou le coût du reboisement. Étant donné que le cycle d'exploitation s'échelonne sur un grand nombre d'années, on serait en droit de croire que les valeurs à long terme de ces variables financières seraient incorporées dans le calcul du cycle de reproduction maximisant la valeur attendue de la forêt ou sa valeur actualisée nette. De toute manière, on ne saurait invoquer le caractère plus complexe du calcul des cycles économiques pour s'en tenir au critère biologique si ce dernier entraîne des coûts importants.

La pratique actuelle du recours à un critère non économique entraîne un autre coût très élevé, qui découle du désir d'assurer une transition sans heurt vers le stade de la rupture de stock. Ce coût est propre à une forêt « non idéale » comme l'est celle de la Colombie-Britannique à l'heure actuelle. Une proportion importante de la forêt de la province est composée de peuplements adultes qui, suivant le critère économique ou même biologique, ont largement dépassé l'âge d'être abattus. Ces arbres représentent un capital immobilisé qui ne produit aucun rendement à l'heure actuelle et qui, dans bien des cas, se déprécie. Le manque à gagner qui en résulte est considérable.

L'ampleur des stocks adultes, lorsqu'on la compare aux niveaux projeté et réalisé d'abattage pour la Colombie-Britannique en 1977, a de quoi surprendre (tableau 5-8) : le niveau projeté de la coupe annuelle autorisée dans quatre des huit unités d'aménagement forestier correspond à moins de 1 % du volume des peuplements adultes. Du reste, ce calcul ne tient pas compte des jeunes peuplements qui atteindront bientôt l'âge d'être abattus, de sorte qu'il surestime l'importance des coupes projetées par rapport au stock global. Même si on réduisait de moitié le volume des peuplements adultes pour en exclure ceux qui ne sont pas économiquement accessibles ou qui sont composés d'essences peu rentables, les coupes autorisées représenteraient encore moins de 2 % de l'inventaire global des peuplements adultes dans chacune des quatre unités.

En outre, une proportion importante du stock ligneux comprend des peuplements vieillis ou stagnants, qui ont largement dépassé l'âge d'être abattus et qui, souvent, occupent des terres dont le potentiel productif est très élevé. Du fait que ces arbres ne sont pas abattus, il y a donc perte de recettes sur les peuplements existants et sur ceux qui pourraient leur succéder.

Il faut en outre souligner que l'abattage des arbres adultes est avantageux pour la forêt elle-même et qu'il est d'ailleurs conforme aux principes de la sylviculture, car les peuplements dégénérescents ou sans croissance sont particulièrement susceptibles d'être abattus par le vent ou d'être emportés par la pourriture ou la maladie. Toutefois, il arrive souvent que le coût de l'abattage de ces peuplements

Tableau 5-8

Volume de bois parvenu à maturité, niveau prévu de coupe autorisée et niveau réel d'abattage, Colombie-Britannique, par région, 1977

	Volume de bois parvenu à maturité (en millions de mètres cubes)	Niveau de coupe prévu (en pourcentage)	Niveau réel d'abattage (en pourcentage)	Superficie totale de la forêt productive (en milliers d'hectares)	Peuplements vieillis ou sans croissance (en pourcentage)
Peace River	417,7	0,6	0,5	8 672,9	1,2
Prince George	1 269,7	0,9	0,8	8 623,9	7,5
Bulkley-Northwest	1 186,9	0,4	0,3	8 329,4	15,4
Nelson	340,1	1,7	1,5	3 763,7	5,2
Kamloops	526,5	1,4	1,7	4 387,7	37,6
Vancouver	930,8	2,0	2,1	3 824,7	29,4
Cariboo	593,5	1,0	1,0	6 476,1	47,4
Prince Rupert	1 280,5	0,6	0,4	3 335,1	41,9
Total	6 545,7	..	..	47 413,5	20,6

SOURCE Ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, *Forest and Range Resource Analysis: Technical Report*, 1980; et *Forest and Range Resource Analysis and Five-Year Program Summary*, 1980.

dépasse la valeur courante du bois qu'ils renferment. L'abattage devrait donc, dans ce cas, être considéré comme une opération de récupération qu'il vaudrait la peine d'entreprendre si le rendement des peuplements futurs sur ces sites allait vraisemblablement dépasser le coût de l'abattage et du nettoyage.

À combien se chiffre le manque à gagner qui découle du fait que les stocks actuels d'arbres adultes ne sont pas récoltés ? On en a fait une estimation très approximative en calculant, pour chaque unité d'aménagement forestier, la valeur du stock de peuplements adultes à partir du prix minimal des droits de coupe en 1977 pour chacune des essences (à l'exception du cèdre). Bien sûr, le chiffre de 16,3 milliards de dollars obtenu à l'aide de ce calcul est exagéré, puisqu'une bonne partie des arbres ou bien ne sont pas économiquement accessibles ou bien valent moins que la moyenne pour chaque espèce en particulier. Au demeurant, l'industrie forestière serait bien incapable, dans son état actuel, d'abattre, transporter et transformer de telles quantités de bois sans accroître considérablement ses investissements. Malgré tout, même si on réduisait des deux tiers la valeur globale du stock d'arbres adultes en 1977, le chiffre ainsi corrigé de 5,4 milliards de dollars n'en produirait pas moins un rendement annuel de 522 millions de dollars si on plaçait cette somme au taux des obligations commerciales en vigueur en 1977. On n'a qu'à comparer ce montant aux recettes globales perçues au titre des droits de coupe et des redevances en 1977, soit 82,3 millions de dollars, pour se rendre compte que le manque à gagner résultant de l'exploitation limitée du stock sylvestre adulte, en conformité avec les principes du rendement soutenu, peut être considérable. Il semble donc que la principale erreur qu'on a commise par le passé ait été d'avoir abattu les arbres non pas trop rapidement mais plutôt trop lentement. On a maintenu des stocks de bois excessifs, par rapport aux besoins de la société. Hartley Lewis a résumé la question de façon très succincte dans les termes suivants :

> La valeur du capital qu'on devrait immobiliser dans les forêts (sous forme d'arbres sur pied) dépend du rendement qu'on pourrait en tirer en investissant ce capital ailleurs. Le souci de léguer un patrimoine aux générations futures de la Colombie-Britannique n'exige pas forcément que cet héritage soit constitué d'arbres. Il pourrait tout aussi bien prendre la forme de maisons ou de routes améliorées, de barrages hydroélectriques affranchis de toute dette, ou encore de régimes d'enseignement et de soins de santé qui assureraient le mieux-être des générations futures[19].

Le coût du recours au critère biologique pour déterminer l'âge des arbres à abattre et du maintien d'un stock trop grand de peuplements adultes correspond au manque à gagner sur les recettes qu'aurait engendré la liquidation plus rapide du capital immobilisé dans ces peuplements. Comme le rendement de ce capital aurait été versé au gouvernement sous forme de droits de coupe et autres redevances, ce sont en fait les contribuables de la Colombie-Britannique qui paient la note.

Bien entendu, si on accélérait le rythme de coupe des peuplements adultes, il pourrait en résulter une

rupture de stock causée par les différences d'âge entre les peuplements. Ces différences ne constituent toutefois pas une raison suffisante pour rejeter d'emblée cette solution. Il faudrait d'abord comparer les recettes qu'engendrerait une exploitation plus rapide des peuplements adultes avec les coûts qu'engendrerait une éventuelle rupture de stock.

Les options

Compte tenu de la taille de l'industrie de l'exploitation forestière, de l'ampleur des stocks d'arbres adultes et de l'importance que la législation accorde à une conception de la sylviculture qui procure le plus d'avantages possible aux résidents de la Colombie-Britannique, on peut s'étonner de l'attitude d'insouciance affichée à l'égard du coût des politiques actuelles et du recours continu au critère biologique plutôt qu'au critère économique pour la reproduction des ressources ligneuses.

Le volume et la valeur du stock de bois en Colombie-Britannique ont été largement influencés, au cours des années, par le mouvement d'expansion de l'industrie de l'exploitation forestière vers de nouvelles régions géographiques. On désigne par l'expression « marge d'expansion » la limite géographique des aires forestières jugées accessibles sur le plan économique. Cette marge est repoussée lorsque les prix des produits forestiers augmentent ou lorsqu'apparaissent de nouvelles techniques d'abattage, de transformation ou de transport du bois, puisqu'il devient alors profitable d'exploiter de nouvelles zones sylvestres.

En Colombie-Britannique, il y a encore des forêts, notamment au Nord et dans les régions plus montagneuses du Sud, dont l'exploitation pourrait devenir économiquement rentable si les prix augmentaient ou si la productivité s'améliorait. De même, de vastes régions forestières à l'Est des Rocheuses, en Alberta, pourront éventuellement se retrouver à l'intérieur de la marge d'expansion si les tendances actuelles se maintiennent. Ce sont les prix du marché qui, par le passé, ont déterminé jusqu'à quel point et à quel rythme l'offre de bois peut augmenter de cette façon, et ils devraient continuer de jouer ce rôle à l'avenir. On ne sait pas, toutefois, dans quelle mesure ce facteur pourra effectivement contribuer à une hausse importante du stock de bois exploitable. Des estimations récentes évaluent à moins de 10 % l'accroissement du stock national de bois qui pourrait résulter du recul de la marge d'expansion[20].

En raison des limites que le sol, le relief et le climat imposent aux possibilités d'accroissement des réserves de bois économiquement accessibles, on a mis l'accent sur l'adoption de techniques permettant de hausser la productivité des forêts à l'intérieur de la marge d'expansion. La croissance de la productivité constitue un autre élément important de l'augmentation des stocks. Au nombre des moyens permettant d'accroître les quantités de bois à l'hectare, citons les su. ants : protection accrue contre les insectes et les incendies, normes d'exploitation plus exigentes et sylviculture intensive (c'est-à-dire des investissements accrus dans les ressources forestières pour en améliorer la productivité). Toutes ces options sont assorties de coûts pour la société. La difficulté pour le gouvernement, en tant que propriétaire et régulateur de la forêt, est de choisir la solution la plus avantageuse pour la société, c'est-à-dire celle dont les avantages à long terme sont supérieurs aux coûts.

Des trois solutions citées plus haut, c'est la sylviculture qui suscite le plus d'intérêt et qui semble offrir la plus grande possibilité d'augmenter le stock de bois[21]. On a estimé qu'on pourrait accroître l'offre soutenable de bois au Canada de 55 millions de mètres cubes d'ici le milieu des années 90, soit 30 millions de mètres cubes attribuables aux pratiques sylvicoles, 15 millions de mètres cubes à une meilleure protection des ressources et 10 millions à de meilleures normes d'exploitation[22].

La sylviculture intensive comprend un ensemble de techniques qui ont pour but d'accroître la productivité de la forêt et qui vont au-delà des méthodes sylvicoles traditionnelles. Elle comprend la protection de la forêt, les travaux de recherche visant à améliorer les propriétés génétiques des espèces et à augmenter la production de ces plants aux gènes améliorés dans les pépinières, le reboisement d'appoint dans les zones déjà exploitées mais où la régénération naturelle a échoué et diverses techniques de soins appliquées surtout aux peuplements de seconde génération, comme l'espacement des jeunes plants (ou démariage précommercial), l'arrachage des plants propres à la vente, le dégagement des conifères et la fertilisation.

Les estimations de l'incidence de la sylviculture intensive sur la productivité matérielle des terres varient beaucoup. L'évaluation des investissements dans la sylviculture intensive doit toutefois dépasser les considérations biologiques. Certaines méthodes sylvicoles (le reboisement des terres négligées ou l'espacement des jeunes plants, par exemple) sont très coûteuses et les sommes investies dans ces pratiques mettent des décennies à produire un rendement. C'est pourquoi il faut se demander si ces investissements constituent la meilleure façon d'immobiliser des ressources peu abondantes. Or, on ne saurait recourir à un critère autre qu'économique pour répondre à cette question. De tels investissements augmentent-ils la valeur actuelle du peuplement aménagé par rapport à celle d'un peuplement non entretenu au cours d'un cycle de reproduction ?

À première vue, il semble difficile d'évaluer les données disponibles – qui, parfois, semblent contradictoires – sur la rentabilité de la sylviculture intensive. Certains auteurs soutiennent que le reboisement à l'aide de graines génétiquement supérieures et bien espacées, accompagné du démariage des plants et de l'utilisation d'engrais, n'est pas rentable même à un taux d'intérêt réel de 5 %[23]. Ils estiment que la valeur actualisée nette de tels investissements est négative. Par contre, des études effectuées par des entreprises forestières, notamment celles qui exploitent des « fermes forestières » ou d'autres licences d'exploitation se rapportant à une zone d'abattage, croient que le rendement des investissements en sylviculture intensive est élevé. Toutefois, leurs calculs intègrent généralement « l'effet de la coupe autorisée », qui se produit lorsque les entreprises sont autorisées à augmenter la coupe d'arbres adultes par anticipation des hausses de rendement qu'elles obtiendront sur les peuplements soumis à la sylviculture intensive. La valeur actualisée de l'investissement comprend non seulement la hausse escomptée de la valeur de toute production future de bois mais aussi la valeur des arbres adultes que les entreprises peuvent abattre dès maintenant. L'effet de la coupe autorisée a donc l'inconvénient d'inciter les entreprises à aménager des terres impropres à la sylviculture dans le seul but d'accroître la récolte d'arbres adultes. La valeur actualisée d'un investissement peut ainsi être négative si on ne tient pas compte de l'effet de la coupe autorisée; si on l'inclut, elle peut devenir positive et très importante.

On a tenté d'évaluer l'incidence de la sylviculture intensive sur des peuplements de sapins de Douglas aux caractéristiques différentes dans la région côtière de Colombie-Britannique[24]. Calculant, à l'aide d'un modèle complexe, l'effet de diverses méthodes d'aménagement sur la productivité de jeunes peuplements de sapins de Douglas, l'auteur a constaté que le démariage, l'arrachage de plants propres à la vente et la fertilisation des bons sites étaient financièrement rentables. Ces résultats ont également été soumis à une analyse de sensibilité, qui a montré que, même à un taux d'intérêt réel de 10 %, de tels investissements sur de bons sites sont rentables. Une baisse des prix du bois par rapport à ceux de la période de référence (1978-1980) réduirait le rendement des investissements en sylviculture intensive, mais ce rendement resterait supérieur à celui d'un peuplement non aménagé. La présence de caractéristiques indésirables rendrait l'aménagement intensif de certains sites beaucoup moins rentable mais, dans certains cas, un effort prudent de sylviculture intensive pourrait encore produire des résultats positifs.

Somme toute, il semble qu'un accroissement des efforts d'aménagement forestier aurait des résultats positifs. Utilisée avec discernement, la sylviculture intensive provoquerait une augmentation sensible des revenus réels, grâce à l'accroissement du volume et de la qualité du bois produit, souvent dans un délai plus court, ainsi qu'au niveau souvent plus faible des coûts d'exploitation dans les peuplements aménagés, du fait que les arbres y sont d'une taille plus uniforme et généralement plus grands.

Il importe par ailleurs de déterminer comment vont se répartir les coûts et les avantages des investissements en sylviculture intensive. Lorsque les forêts appartiennent au secteur privé, il ne devrait y avoir aucun besoin d'une intervention des gouvernements en vue d'accroître les dépenses en sylviculture intensive, puisque les entreprises privées sont déjà incitées à le faire en raison du rendement qu'elles peuvent espérer tirer de tels investissements. Ce rendement prend la forme d'un accroissement de la valeur future du bois sur pied qu'elles possèdent. Il appert qu'aux États-Unis, les grandes entreprises forestières investissent des sommes importantes dans l'aménagement intensif de sites qu'elles détiennent moyennant le versement d'un droit. Il n'en reste pas moins que toute évaluation faite par l'entreprise privée des avantages économiques qu'elle peut tirer de tels investissements ne tient pas compte de la valeur des avantages intangibles, c'est-à-dire qu'elle risque d'engendrer une défaillance du marché.

Dans le cas des terres domaniales, la situation des firmes privées est très différente, puisqu'elles « louent », en quelque sorte, les services que procure la forêt. Si le gouvernement calcule correctement la valeur du bois sur pied, le droit de coupe ainsi établi correspond à la rente maximale qu'il peut tirer de l'utilisation de la forêt. L'investissement fait par l'entreprise en vue de relever la productivité forestière mène alors à une hausse de la valeur du droit de coupe, mais ce gain va au gouvernement plutôt qu'à l'entreprise qui a investi. Il va sans dire que, dans ces conditions, des investissements qui seraient souhaitables, tant du point de vue de la société que de celui de l'entreprise privée, ne seront pas réalisés. Il existe cependant une solution à ce problème.

La formule que nous préconisons consiste à confier à l'État et au secteur privé la responsabilité conjointe d'évaluer, de financer et de réaliser tout investissement dans la forêt. En sa qualité de propriétaire du patrimoine, l'État trierait les projets proposés et assumerait la pleine responsabilité de ceux qu'il juge souhaitables. Seuls seraient approuvés et financés les projets qui répondent à des critères financiers reconnus et qui intègrent *tous* les coûts et les avantages qu'ils représentent pour la société. Les firmes privées seraient chargées de la réalisation concrète des projets et toutes leurs dépenses, y compris les coûts du capital, seraient entièrement remboursées.

Nous soulignons expressément que les avantages et les coûts non économiques devraient être pris en considération dans les décisions relatives à l'aménagement de la forêt tout aussi bien qu'à son exploitation. Par exemple, si un site aux caractéristiques écologiques fragiles a été exploité par erreur (par exemple, si on n'a pas tenu compte des coûts intangibles) et que les avantages économiques ne justifient pas à eux seuls des dépenses de reboisement, ce site devrait malgré tout être reboisé si on considère que les avantages non économiques qui en résulteraient seraient assez élevés. En pesant les avantages d'un projet d'investissement particulier, l'État ne devrait pas y inclure la valeur de l'effet de la coupe autorisée, s'il existe, parce que cela fausserait le choix des sites qui devraient être reboisés. Néanmoins, puisque l'effet de la coupe autorisée accroît effectivement la récolte totale, il serait souhaitable d'en tenir compte. Tout comme nous avons déjà exprimé l'avis qu'on devrait accélérer l'exploitation des peuplements adultes lorsque la conjoncture le permet, nous suggérons qu'on accroisse immédiatement les niveaux de la récolte autorisée à l'égard de tous les types de régimes de propriété – qu'ils soient fondés sur le volume de bois ou sur la superficie d'abattage – lorsqu'on investit dans la forêt en vue d'améliorer sa productivité.

Parmi les provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique s'est dotée d'un cadre institutionnel très proche de celui que nous venons de décrire. Son système d'évaluation vise à tenir compte de la valeur totale du bois sur pied pour l'État. La province rembourse aux entreprises les sommes dépensées pour des travaux sylvicoles autorisés en leur permettant de les déduire des droits de coupe à payer. Le gouvernement a également prévu des crédits pour le financement direct de travaux sylvicoles, mais le montant est modeste et sujet aux aléas de la politique budgétaire. Ainsi, le programme d'austérité récemment adopté par les autorités provinciales a entraîné une diminution des crédits accordés à la sylviculture de base et intensive dans le cadre du plan quinquennal du ministère relatif au développement des ressources et des forêts.

Du reste, cet appareil institutionnel n'est pas exempt de tout problème. Ainsi, il peut arriver que, certaines années, la valeur des droits de coupe soit trop faible pour compenser pleinement les dépenses occasionnées par les travaux sylvicoles, de sorte que les entreprises doivent alors assumer une partie de ces dépenses jusqu'à ce que les droits de coupe augmentent. Par ailleurs, les affectations de crédits du gouvernement sont assujetties aux contraintes budgétaires. Ces deux obstacles pourraient avoir pour effet de provoquer un flux irrégulier d'investissements en sylviculture. Ceux-ci s'accroîtraient lorsque les droits de coupe et les recettes du gouvernement augmenteraient, mais fléchiraient lorsque la conjoncture économique et les prix des produits forestiers deviendraient défavorables. Certaines activités associées à la sylviculture intensive, telles l'exploitation de pépinières et la production de graines génétiquement supérieures, ne se prêtent pas à ce mouvement en zigzag, car elles ont des frais de démarrage trop élevés et des délais de production trop longs.

On pourrait assurer la régularité des investissements en sylviculture en instituant un fonds réservé exclusivement aux projets dûment approuvés. La dotation initiale de ce fonds pourrait venir d'une contribution unique de l'État, augmentée par la suite à l'aide du versement d'une part des recettes forestières. Ces dernières pourraient être assimilées aux bénéfices non répartis et réinvestis dans une entreprise. L'objectif principal du fonds serait d'éviter que les décisions touchant des investissements productifs à long terme ne soient influencées par des facteurs cycliques à court terme.

Le meilleur moyen d'assurer un environnement économique stable qui soit favorable aux investissements forestiers à long terme consisterait à vendre les terres domaniales au secteur privé. Cette façon de procéder permettrait de simplifier un certain nombre de questions, comme la répartition des coûts et des avantages relatifs à la sylviculture intensive, l'effet de la coupe autorisée et la stabilité du régime de propriété. Une telle politique soulèverait toutefois une forte opposition et conduirait éventuellement à d'autres problèmes. Quatre éléments importants méritent ici d'être soulignés. D'abord, de nombreux habitants de la Colombie-Britannique estiment que les ressources forestières font partie de leur patrimoine et, au moment des élections, ils désavoueraient vraisemblablement un gouvernement qui aurait vendu les forêts domaniales, quels qu'eussent été les mérites d'une telle décision. Deuxièmement, la période de transition se caractériserait par une grande incertitude, qui inciterait de nombreuses entreprises à retarder leurs projets d'investissements; la période de transition pourrait aussi s'avérer très coûteuse si les entreprises attendaient de voir quelles sont les nouvelles règles du jeu. Troisièmement, la privatisation pourrait engendrer des niveaux trop élevés de concentration de la propriété des forêts et des scieries. Enfin, le problème des défaillances du marché resterait entier.

À l'heure actuelle, seulement 6 % des forêts de la Colombie-Britannique appartiennent au secteur privé. Cette proportion pourrait augmenter avec le règlement des revendications territoriales des autochtones, bien que certains pensent que cela pourrait mener à une diminution du stock ligneux. Cette crainte nous paraît sans fondement. Rien n'indique

que les autochtones se comportent différemment des autres propriétaires du secteur privé lorsqu'il s'agit d'assurer l'exploitation la plus productive possible de leur actif – dans ce cas-ci, des terres forestières.

L'embargo imposé *de facto* sur les exportations de billes non transformées constitue un autre aspect de la réglementation de l'industrie qui influe sensiblement sur les revenus réels et la structure industrielle de la province. Cette politique vise à promouvoir la transformation plus poussée du bois en Colombie-Britannique même et à accroître ainsi l'emploi dans ce secteur. Les nouveaux emplois attribuables à l'expansion des activités de première transformation sont, en effet, considérés comme un bénéfice net pour l'économie, tandis que l'expédition de billes non transformées à l'extérieur de la province est assimilée à une exportation d'emplois.

Or, l'augmentation de la production et de l'emploi dans les activités de première transformation ne représente pas forcément un gain net pour la Colombie-Britannique. Il se peut que l'embargo n'entraîne qu'un déplacement de l'activité économique de la région côtière vers l'intérieur de la province et une redistribution de l'emploi entre les différentes branches du secteur forestier, soit en faveur des industries des produits du bois et des pâtes et papiers mais au détriment de celle de l'abattage. Il est plus difficile d'évaluer les répercussions de l'embargo sur l'emploi global, mais le revenu par habitant, quant à lui, est certainement plus faible qu'il ne le serait sans l'embargo, car ce dernier mène à une exploitation moins efficiente de la forêt. Les recettes tirées des droits de coupe par le gouvernement provincial sont aussi beaucoup moins élevées à cause de l'embargo. En définitive, la province a moins de latitude pour réduire les impôts ou accroître les dépenses d'infrastructure sociale (routes, écoles et hôpitaux, par exemple).

La propriété

Nous portons maintenant notre attention sur le rôle de l'État en tant que propriétaire de la forêt et sur les outils institutionnels dont il se sert pour protéger ses intérêts financiers. L'État réussit-il à percevoir la rente économique sur le patrimoine forestier et à protéger par là les droits de propriété des habitants de la province ? Le fait-il en évitant de fausser la structure de la production forestière ?

Le régime des droits de coupe

Le gouvernement de la Colombie-Britannique possède 94 % des forêts de la province. Les licences d'exploitation pour les forêts domaniales sont réparties entre les entreprises en vertu d'une série complexe de règlements relatifs à la durée du permis et aux contingents de coupe autorisés. La coupe est surtout assujettie au paiement d'un droit dont la valeur dépend de l'évaluation du bois.

À cette fin, la valeur du bois est calculée comme un résidu à l'aide d'une méthode d'évaluation dite « formule Rothery »[25]. En principe, la formule Rothery devrait permettre aux propriétaires d'une ressource de tirer la totalité de la rente à laquelle ils ont droit, tout en assurant une rémunération équitable du capital et de la main-d'œuvre. Elle devrait aussi fournir une évaluation équitable du bois qui tienne compte des différences de productivité des sites, des prix des diverses essences et des coûts d'exploitation et de transformation.

Soulignons que, lorsque le service des forêts de la Colombie-Britannique soustrait les coûts des prix, il fonde ses calculs des coûts moyens d'exploitation sur le concept de « l'exploitation de rentabilité moyenne » et il établit, pour chaque étape de la production – abattage et transformation – des estimations à partir de sondages annuels effectués auprès d'entreprises forestières représentatives. C'est pourquoi les coûts qui sont soustraits du prix du produit final tiré d'un peuplement donné ne correspondent pas aux *coûts réels* supportés par l'entreprise pour la récolte du bois (ni à ceux des exploitants de l'intérieur du pays, dans le cas de la transformation), mais plutôt à ceux que *paierait* une exploitation de rentabilité moyenne.

Le régime des droits de coupe se veut souple et prétend refléter la valeur courante du bois. Le prix du produit fini qui sert au calcul des droits de coupe varie selon la conjoncture. Les données relatives aux droits de coupe témoignent clairement de l'incidence des variations de prix et des différences de productivité selon les sites et les essences.

Les producteurs américains de bois résineux soutiennent que les droits de coupe en Colombie-Britannique sont trop faibles et qu'ils représentent une subvention implicite aux producteurs de la province, qui jouissent ainsi d'un avantage excessif sur le marché américain du bois d'œuvre. Toutefois, l'auteur d'une étude réalisée pour le Conseil économique a montré que, s'il arrive effectivement que la méthode d'évaluation puisse donner lieu à des « fuites » de rentes, la perte est assez faible par rapport à la valeur des rentes dans l'ensemble du secteur forestier[26]. Au demeurant, même si le régime actuel ne permettait pas de percevoir la rente intégrale, cette situation n'affecterait ni la production, ni les exportations. Tout comme la perception des rentes n'entraîne aucune diminution de la production ou des exportations si elle est effectuée correctement, il ne surviendra aucune augmentation de la production ou des exportations si on ne perçoit pas les rentes intégralement.

Aussi, lorsque l'État ne réussit pas à percevoir la rente sur les ressources, cela constitue une forme de redistribution, au profit du secteur privé, des revenus qui échoiraient au Trésor public, c'est-à-dire aux contribuables. Or, une redistribution de ce genre n'entraîne aucune hausse des niveaux de production, de sorte que les arguments des producteurs américains ne résistent pas à l'analyse.

L'incidence de la méthode d'évaluation actuelle

La méthode employée en Colombie-Britannique pour évaluer le bois présente, selon nous, deux inconvénients. Le premier se rapporte au calcul même du droit de coupe, du fait qu'il n'établit aucun lien direct entre la marge bénéficiaire et le stock de capital utilisé dans l'industrie de l'abattage. Le second a trait à la manière dont les droits de coupe sont imposés aux entreprises.

La marge bénéficiaire employée dans la formule Rothery est établie en fonction des coûts d'exploitation et de la valeur des droits de coupe, et on peut démontrer qu'elle n'est rien d'autre qu'une fraction du prix du produit fini. Le principal problème que soulève cette conception de la marge bénéficiaire, c'est qu'elle n'a aucun rapport avec le stock de capital utilisé dans l'industrie[27]. Or, ce n'est qu'en posant des hypothèses très restrictives que cette méthode de calcul aura sur l'industrie un effet d'incitation à investir qui sera équivalent à celui que produirait une marge bénéficiaire fondée sur une estimation du stock de capital effectivement employé par une entreprise de rentabilité moyenne. Il est donc tout à fait possible que cette façon de concevoir la marge bénéficiaire incite les producteurs à utiliser moins de capital que ne l'exigeraient de véritables critères d'efficience sociale. Ce biais défavorable aux immobilisations pourrait avoir de sérieuses répercussions sur la productivité de l'exploitation forestière puisqu'il réduit l'incitation à acquérir les équipements les plus modernes. Il pourrait provoquer des retards dans l'adoption des innovations incorporées aux biens d'équipement les plus récents, de sorte que la productivité de la main-d'œuvre (et donc les salaires) ne croîtrait pas aussi rapidement qu'elle le pourrait.

Il se pourrait aussi que la méthode présentement utilisée pour calculer la marge bénéficiaire ait pour effet de fausser le mécanisme des négociations salariales, en ce sens que les entreprises pourraient être moins incitées à négocier avec fermeté. La marge bénéficiaire incorporée à la formule Rothery est calculée de telle façon que les bénéfices d'une entreprise donnée sont moins affectés par les variations de salaires au niveau de l'ensemble de l'industrie qu'ils ne le seraient si aucune formule n'était utilisée ou si la formule reliait les bénéfices au capital. Il ne faudrait toutefois exagérer l'incidence de ce facteur sur la hausse des salaires. D'autres facteurs pourraient bien expliquer le niveau relativement élevé des salaires dans l'industrie de l'abattage, à savoir le niveau élevé de la productivité, la nécessité de compenser les risques élevés qui caractérisent les emplois forestiers et le caractère saisonnier de la plupart de ces emplois.

Pour éliminer ces difficultés, il faudrait adopter la recommandation du groupe de travail sur l'évaluation du bois sur pied (Timber Appraisal Task Force) et établir un rapport entre la marge bénéficiaire et les coûts en capital d'une entreprise de rentabilité moyenne[28]. Le stock d'immobilisations correspondant devrait être évalué suivant son coût de remplacement et la marge bénéficiaire devrait refléter une estimation du coût d'option réel du capital (avant impôts). Cette formule inciterait les entreprises à investir dans de nouveaux biens d'équipement et dans la technologie de pointe lorsque les conditions du marché le permettent.

Certains se disent inquiets des répercussions négatives que pourrait avoir, sur la productivité de l'industrie de l'exploitation forestière, le mode de perception des droits de coupe. À l'heure actuelle, le droit de coupe est calculé en deux étapes. On estime d'abord la valeur du bois sur un site donné, ce qui donne la valeur globale du peuplement du point de vue de la quantité de bois et de sa valeur de coupe. Cependant, ce n'est pas cette valeur globale que doivent payer les entreprises à l'heure actuelle, mais plutôt la valeur moyenne de la coupe pour une essence particulière, par mètre cube de bois abattu.

Cette méthode a pour effet de dissuader les entreprises de récupérer le bois de valeur moindre. Comme c'est la valeur moyenne par mètre cube qu'elles doivent recouvrer, elles ne sont pas enclines à couper les arbres dont la vente couvrirait à peine les coûts d'abattage. Dans ces conditions, les entreprises sont fortement incitées à exploiter les essences les plus rentables et à négliger celles qui le sont moins. C'est sans doute pour cette raison que le gouvernement de la Colombie-Britannique doit consacrer autant d'efforts à l'application de normes d'utilisation. Le régime actuel des droits de coupe encourage en effet les entreprises à récolter moins de bois que prévu selon la formule d'évaluation du bois.

Nous nous rallions à la suggestion à l'effet que les droits de coupe imposés aux entreprises forestières devraient correspondre à la valeur globale estimée du bois sur pied. Elles pourraient acquitter ces droits par versements proportionnels au volume de bois abattu. La valeur globale initiale pourrait aussi être rajustée pour tenir compte des fluctuations des prix du produit

final et des coûts de production, comme cela se fait à l'heure actuelle.

Recommandations

Nos recommandations gravitent autour de deux changements qui, à notre avis, pourraient assurer la viabilité à long terme de l'industrie de l'abattage et lui permettre de contribuer davantage à la hausse des revenus dans l'Ouest. Le premier de ces changements vise le régime forestier. Le critère qui préside actuellement aux mesures d'aménagement forestier et à la détermination des niveaux d'exploitation accorde trop d'importance à la dimension des arbres et à la continuité de la production; nous croyons qu'il faudrait plutôt faire appel au critère économique. Signalons d'entrée de jeu que, quel que soit le critère retenu, il importe d'assurer pleinement la protection de l'environnement. Du reste, les deux critères reconnaissent qu'il faut considérer la forêt comme une ressource renouvelable plutôt que de pratiquer la « coupe à blanc » sans reboiser. Toutefois, le critère économique met davantage l'accent sur la nécessité de tirer le meilleur rendement possible du patrimoine forestier, tandis que le critère biologique est axé sur le volume et la continuité de la production. L'adoption du critère économique aurait des conséquences importantes : la récolte des arbres adultes serait accélérée, à un rythme qui reste à déterminer; l'exploitation des peuplements de seconde génération se produirait à intervalles plus rapprochés – tout comme, d'ailleurs, le reboisement des surfaces affectées. En ce qui concerne le second changement que nous proposons, il consisterait à instaurer un mécanisme plus efficace pour l'investissement en sylviculture intensive. Un tel changement contribuerait, selon nous, à relever considérablement le niveau des investissements et, par voie de conséquence, le taux de croissance de la productivité forestière.

Le changement de régime, sans doute le plus radical des deux que nous préconisons ici, devrait être interprété comme une critique des politiques sylvicoles en général, non de l'aménagement forestier tel qu'on le pratique en Colombie-Britannique. Quand on les compare à ce qu'on trouve ailleurs au Canada ou à l'étranger, le régime forestier de la Colombie-Britannique est aux premiers rangs. Du reste, le Conseil économique n'est pas le premier à formuler une telle critique, puisque les spécialistes de l'économie forestière le font depuis plusieurs décennies. À ce stade de l'histoire de la Colombie-Britannique, l'adoption du critère économique est cependant d'une importance capitale.

La politique sylvicole actuelle vise à permettre à la forêt de produire un rendement annuel maximal soutenable au moment où elle sera entièrement constituée de peuplements de seconde génération, ainsi qu'à assurer la transition la plus graduelle possible vers ce taux de rendement, afin de ne pas déstabiliser les localités et les industries qui dépendent de l'exploitation forestière. Ces objectifs ne manquent pas de mérite. La stabilité nous paraît tout particulièrement souhaitable, mais nous croyons qu'on peut l'assurer par des méthodes moins coûteuses. À l'heure actuelle, le stock d'arbres adultes constitue un actif improductif, bien que cet actif vaille des milliards de dollars. En ne l'exploitant pas, la Colombie-Britannique perd chaque année plusieurs millions de dollars en recettes, soit l'équivalent monétaire de la valeur de cet actif s'il était investi. La province perd aussi les recettes qu'elle toucherait si les coupes futures n'avaient pas été retardées. Enfin, elle perd encore d'autres sources de recettes en appliquant le critère biologique aux peuplements de seconde génération. Lorsque le bois croît trop longtemps, sa valeur augmente en effet moins vite que si on l'abattait pour réinvestir le produit de sa vente.

Il ne fait pas de doute que l'adoption du critère économique augmenterait considérablement, et pour plusieurs décennies, la contribution de l'industrie de l'exploitation forestière à la croissance des revenus en Colombie-Britannique. Par ailleurs, même si on ne modifie pas le régime forestier et si le critère biologique actuel continue de dominer la politique sylvicole, le changement d'ordre institutionnel que nous proposons pourrait, à lui seul, avoir une influence profonde.

Les recherches effectuées dans ce domaine sont probantes : des investissements *judicieux* en sylviculture intensive contribueraient fortement à accroître le rendement des récoltes de bois. L'investissement global serait considérable, mais on pourrait le répartir entre plusieurs projets distincts sur des sites particuliers, de sorte que, prises individuellement, les sommes investies pourraient être de taille modeste. L'investissement global aurait pour effet d'accroître le volume et la valeur de la production, même si on ne pouvait agrandir la superficie d'abattage ou même s'il fallait la comprimer. Si les sommes investies ne sont pas suffisamment élevées à l'heure actuelle, c'est que les incitations et la répartition des coûts et des avantages ne conviennent pas aux besoins. Les entreprises qui sont présentement responsables d'effectuer ces investissements n'en assument pas pleinement les coûts et n'en retirent pas le plein rendement. Elles investissent souvent pour augmenter leur niveau de coupe autorisée; si ce motif est valable dans la perspective des gains privés, il est cependant inadéquat du point de vue de la société. D'ailleurs, ce genre de motivation peut être à l'origine

d'investissements insuffisants, parfois même inappropriés. En modifiant le cadre institutionnel des investissements, on pourrait hausser sensiblement le taux de croissance de la production forestière future. Une solution intéressante consisterait à confier entièrement au gouvernement provincial la responsabilité du *financement* des travaux de sylviculture de base et intensive. La province affecterait ainsi des crédits suffisants pour obtenir un niveau optimal d'investissement et laisserait au secteur privé la responsabilité de l'*exploitation* de la forêt. Cela aurait des répercussions favorables sur l'ensemble de l'économie de la Colombie-Britannique.

Que de tels changements soient ou non introduits, il n'en va pas moins se produire une certaine hausse de la productivité. La tendance à long terme pour les prix semble plutôt favorable, de telle sorte qu'on ne risque pas de traverser une période de croissance nulle, même si le critère d'exploitation actuel est maintenu et même si les investissements en sylviculture intensive n'augmentent pas. Cependant, les deux changements que nous proposons garantiraient presque certainement un apport beaucoup plus important de l'industrie de l'exploitation forestière à la croissance économique de la Colombie-Britannique.

La réglementation

Notre première série de recommandations porte donc sur la réglementation forestière. D'entrée de jeu, nous exprimons l'espoir que les changements proposés, s'ils sont adoptés, soient mis en œuvre en tenant compte de la nécessité de protéger l'environnement.

Étant donné que les arbres adultes constituent un actif dont le potentiel économique n'est pas pleinement exploité à l'heure actuelle et dont le rendement est inférieur à celui qu'on en obtiendrait si on les abattait et si on réinvestissait les recettes tirées des droits de coupe, étant donné aussi que ces peuplements couvrent certains des sites les plus productifs de la province,

1 **Nous recommandons que, dès que la conjoncture le permettra, on abatte les arbres adultes des forêts de la Colombie-Britannique à un rythme plus rapide que ne l'autorisent les politiques actuellement en vigueur, en tenant compte du besoin d'assurer la protection de l'environnement.**

Lorsque l'intérêt de la société le justifie, l'abattage devrait, bien entendu, être suivi du reboisement des sites, au moyen des techniques de sylviculture de base et intensive qui offrent le meilleur rendement pour la collectivité. En outre, les gouvernements devraient utiliser et investir de la façon la plus efficiente possible les recettes additionnelles obtenues grâce à cette politique d'exploitation accélérée.

En ce qui concerne les peuplements de seconde génération, nous rappelons que c'est un critère biologique qui sert à établir la durée des cycles de reproduction à l'heure actuelle, c'est-à-dire la fréquence de l'abattage et du reboisement. Ce critère ne tient pas compte des recettes sacrifiées sur le capital immobilisé dans les stocks de bois sur pied, de sorte que les propriétaires collectifs du patrimoine forestier ne réalisent pas la pleine valeur économique de la forêt. En conséquence,

2 **Nous recommandons qu'on accorde beaucoup plus d'importance aux considérations économiques – et beaucoup moins au critère biologique – pour déterminer la durée des cycles de reproduction des peuplements forestiers de seconde génération, tout en accordant une attention prioritaire à la protection de l'environnement.**

La sylviculture intensive

Les recommandations qui suivent mettent l'accent sur l'importance que nous attachons à l'aménagement intensif pour rehausser les revenus réels qu'on peut tirer de la forêt et permettre en même temps à l'Ouest de rester compétitif sur les marchés mondiaux des produits forestiers. Il importe d'abord de revoir les méthodes qui servent à déterminer si les investissements en sylviculture intensive sont justifiés. C'est pourquoi

3 **Nous recommandons qu'on mette en œuvre les méthodes de sylviculture intensive partout où cela s'avère rentable et qu'on commence par les projets où les avantages sont nettement supérieurs aux coûts.**

Rappelons qu'on ne devrait pas considérer l'effet de la coupe autorisée comme un avantage dans le calcul de la valeur actualisée des investissements en sylviculture intensive.

Il se produit de longs délais avant que tout investissement en sylviculture intensive commence à produire un rendement positif. Le risque est grand que l'État et le secteur privé fassent preuve de myopie et s'arrêtent à des considérations pécuniaires à court terme; cela aurait pour effet de ne pas encourager des investissements qui seraient très rentables pour la collectivité. Il importe donc d'autant plus que la seconde partie de notre recommandation soit mise en application, c'est-à-dire qu'on accorde la priorité aux projets d'investissement dont les avantages sont très élevés par rapport aux coûts. Mais, pour éviter tout problème, il serait sans doute préférable que des fonds soient affectés spécialement à cette fin. En outre, les sommes déboursées au titre de la sylviculture de base et intensive devraient être considérées par les gouvernements comme une dépense d'immobilisation et non d'exploitation. Aussi,

4 Nous recommandons que le gouvernement de la Colombie-Britannique s'inspire de l'exemple des « fonds du patrimoine » de l'Alberta et de la Saskatchewan pour créer sa propre réserve de capitaux d'investissement dans l'exploitation forestière.

Il importe de déterminer qui doit financer de tels investissements. Si les gouvernements provinciaux réussissent, en évaluant correctement les réserves de bois qui se trouvent sur les terres domaniales, à en tirer un maximum de recettes, ils pourront récupérer, sous forme de droits de coupe plus élevés, les gains créés par tout nouvel investissement. Il ne serait alors que juste que leur financement incombe aussi à l'État. C'est pourquoi

5 Nous recommandons que les pouvoirs publics assument tous les coûts des travaux de sylviculture de base et intensive sur les terres domaniales.

Enfin, bien que les pouvoirs publics doivent entièrement financer ces investissements, les opérations forestières devraient, quant à elles, être laissées au secteur privé. En conséquence,

6 Nous recommandons que la réalisation concrète des projets d'investissement dans la sylviculture de base et intensive soit la responsabilité conjointe du secteur public et du secteur privé.

L'État devrait permettre que tous les coûts associés à de tels projets puissent être déduits des redevances et droits de coupe qui lui sont dûs. Si les coûts dépassent les sommes dues, il faudrait puiser dans les fonds spéciaux proposés ci-haut pour rembourser directement le solde aux entreprises.

Abattage : réglementation et droits de coupe

Comme les restrictions sur l'abattage ou sur les surfaces exploitables engendrent des coûts, il faudrait analyser davantage ces derniers au moyen des méthodes classiques. En conséquence,

7 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux étudient l'incidence économique des restrictions imposées à l'abattage et de toute nouvelle diminution des superficies exploitables, en particulier lorsque ces mesures touchent des peuplements de qualité moyenne ou supérieure. Les coûts des restrictions imposées pour des considérations écologiques et ceux d'une nouvelle diminution de la superficie de terres forestières productives devraient être comparés au flux prévisible des recettes qu'on pourrait en tirer.

Le régime d'évaluation du bois pourrait être plus efficient tout en permettant à l'État d'exercer son rôle de propriétaire. Le régime actuel a un effet dissuasif à l'égard de l'emploi du capital. Pour y remédier,

8 Nous recommandons que, lorsqu'on se sert de la formule Rothery pour calculer la valeur d'un droit de coupe, on établisse un lien explicite entre la marge bénéficiaire et le coût d'option (avant impôts) du stock de capital qui serait utilisé par une entreprise forestière de rentabilité moyenne.

La mise en œuvre de cette recommandation devrait accélérer l'achat d'équipements et d'autres biens de production qui incorporent les améliorations technologiques les plus modernes et les plus efficientes.

Afin d'éliminer l'effet négatif que le régime actuel exerce sur la production,

9 Nous recommandons que les droits de coupe soient considérés comme un montant forfaitaire calculé sur la valeur du bois sur pied.

Ce montant forfaitaire pourrait être payé par versements au prorata de la quantité de bois abattu et il pourrait aussi tenir compte des fluctuations des prix des produits finis et des coûts de production.

La commercialisation

Notre dernière série de recommandations porte sur les exportations de produits forestiers de la Colombie-Britannique. Les restrictions imposées à l'exportation de billes non transformées ont principalement pour effet de transférer l'activité économique depuis l'industrie de l'abattage vers les industries des produits du bois, du papier et des produits connexes. Il en résulte une diminution de l'emploi et de la production dans l'exploitation forestière et une baisse des recettes que l'État tire des ressources. Dans le dernier cas, c'est un coût qui retombe effectivement sur tous les citoyens en leur qualité de propriétaires collectifs des ressources. Pour éliminer ce coût,

10 Nous recommandons que les restrictions imposées par le gouvernement de la Colombie-Britannique sur l'exportation de billes non transformées soient graduellement assouplies.

Les tarifs du transport ferroviaire et maritime représentent une proportion importante du prix des exportations de produits forestiers au point de livraison. On craint dans l'Ouest que le Canada n'envisage un jour de créer une marine marchande nationale, ce qui nuirait à ces exportations. Le nouveau régime de tarification ferroviaire suscite lui aussi des inquiétudes et on craint que la congestion du réseau ne soit pas éliminée aussi rapidement que l'intérêt collectif l'exigerait. Toutes ces questions sont du ressort du gouvernement fédéral. En conséquence,

11 Nous recommandons que le gouvernement fédéral s'assure que l'industrie de l'exploitation forestière de l'Ouest continue d'avoir accès au transport maritime le moins coûteux possible, que le régime de tarification ferroviaire ne

pénalise pas les produits forestiers et que la congestion du réseau ferroviaire ne limite pas l'accès de l'industrie aux marchés canadien et américain.

Nous nous sommes intéressés en priorité, dans ce chapitre, à la capacité du secteur forestier à maintenir ou à accroître son apport à la croissance économique de l'Ouest, notamment de la Colombie-Britannique. Nous avons d'abord vérifié si les craintes relatives à la viabilité à long terme de ce secteur étaient justifiées et nous avons cherché des solutions. Nous nous sommes ensuite demandé si l'influence conjuguée de la réglementation et des forces du marché auxquelles l'activité économique du secteur forestier est actuellement soumise lui permet de contribuer au revenu régional autant qu'il le pourrait ou qu'il le devrait. Nous sommes assez optimistes quant à la capacité de ce secteur à participer à la croissance des revenus dans l'Ouest. Cependant, notre optimisme est lié étroitement à la mise en œuvre de nos principales recommandations.

6 Le pétrole et le gaz naturel

Si les forêts constituent la principale ressource de la Colombie-Britannique, il en est de même du pétrole et du gaz pour l'Alberta. Mais le parallèle ne s'arrête pas là : les beaux jours de croissance rapide pour l'industrie du pétrole et du gaz sont peut-être révolus en Alberta comme ils menacent de l'être pour le secteur forestier en Colombie-Britannique. Nos travaux suggèrent donc que la croissance générale va ralentir en Alberta, encore que ce taux inférieur de croissance demeurera proche de la moyenne nationale. Il y a cependant une différence importante avec la situation de l'industrie forestière en Colombie-Britannique : la marge de manœuvre pour stopper ou renverser la tendance à la baisse de la production de

Tableau 6-1

Production de pétrole brut dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1947-1982

En millions de mètres cubes

	Pétrole ordinaire					Pétrole synthétique et expérimental
	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Provinces de l'Ouest	Alberta
1947	-	0,1	1,0	-	1,1	-
1948	-	0,1	1,7	-	1,8	-
1949	-	0,1	3,1	-	3,3	-
1950	-	0,2	4,3	-	4,5	-
1951	--	0,2	7,3	-	7,5	-
1952	--	0,3	9,3	-	9,6	-
1953	0,1	0,4	12,2	-	12,7	-
1954	0,3	0,9	13,9	-	15,1	-
1955	0,7	1,8	17,9	--	20,4	-
1956	0,9	3,3	22,8	--	27,1	-
1957	1,0	5,9	21,7	0,1	28,6	-
1958	0,9	7,1	17,9	0,1	26,0	-
1959	0,8	7,5	20,5	0,1	28,9	-
1960	0,8	8,2	20,8	0,1	29,9	-
1961	0,7	8,9	25,1	0,2	34,8	-
1962	0,6	10,2	26,2	1,4	38,5	-
1963	0,6	11,3	26,8	2,0	40,7	-
1964	0,7	12,9	27,9	1,8	43,3	-
1965	0,8	14,0	29,2	2,1	46,1	-
1966	0,8	14,8	32,2	2,6	50,5	-
1967	0,9	14,7	36,7	3,1	55,4	0,1
1968	1,0	14,6	40,0	3,5	59,1	0,9
1969	1,0	13,9	45,6	4,0	64,5	1,7
1970	0,9	14,2	52,4	4,0	71,6	1,9
1971	0,9	14,1	56,8	4,0	75,7	2,5
1972	0,8	13,8	67,5	3,8	85,9	3,0
1973	0,8	13,6	83,0	3,4	100,8	3,0
1974	0,8	11,7	79,1	3,0	94,6	2,7
1975	0,7	9,4	67,5	2,3	79,9	2,7
1976	0,6	8,9	60,9	2,4	72,8	3,2
1977	0,6	9,8	60,5	2,2	73,1	3,1
1978	0,6	9,6	60,0	2,0	72,2	3,7
1979	0,6	9,4	68,5	2,1	80,6	5,9
1980	0,6	9,3	63,2	2,0	75,1	8,0
1981	0,5	7,4	57,0	2,0	66,9	7,2
1982	0,6	8,1	54,4	2,1	65,1	8,2

SOURCE Données de l'Association pétrolière du Canada, *Statistical Handbook*, diverses années.

pétrole et de gaz en Alberta est plus réduite. On peut bien sûr apporter des modifications souhaitables, mais cela ne ferait pas en fin de compte de différence énorme. La tendance au ralentissement affecte également la Saskatchewan et la Colombie-Britannique mais de façon beaucoup moins prononcée, étant donné l'importance relative plus restreinte du secteur pétrolier et gazier dans ces provinces.

Notre étude du secteur des hydrocarbures ne trompe pas : l'Alberta arrive aujourd'hui à un point tournant de son histoire économique. Si la province veut réduire sa dépendance à l'égard des ressources naturelles, elle devra le faire bientôt, sans doute au cours des 10 ou 20 prochaines années. Notre rapport tend à démontrer que cela est possible et ce chapitre sur le pétrole et le gaz en confirme la nécessité.

L'industrie pétrolière et gazière de l'Alberta ne représente qu'un élément, bien qu'important, de l'ensemble du secteur énergétique canadien. Le Conseil économique du Canada poursuit actuellement d'importants travaux de recherche sur la dimension économique de la question énergétique. Les résultats de ces travaux devraient être publiés vers la fin de 1984. Ce chapitre ne touche donc pas à tous les aspects de la question, les réservant pour le rapport à venir sur l'énergie. Nous ne nous arrêtons pas non plus sur la répartition de l'excédent de recettes généré en sus des coûts de production du pétrole et de gaz – ce que les économistes appellent la « rente économique » – entre producteurs, consommateurs et divers niveaux de gouvernement. En fait, nous nous contentons d'établir comment la production de pétrole et de gaz affecte la croissance

Tableau 6-2

Production de gaz naturel dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1947-1982

En milliards de mètres cubes

	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Provinces de l'Ouest	Exportations canadiennes
1947	--	1.4	-	1.4	-
1948	--	1.6	-	1.6	-
1949	--	1.8	-	1.8	-
1950	--	2.0	-	2.1	-
1951	--	2.2	-	2.3	-
1952	--	2.6	-	2.6	0.2
1953	--	3.1	-	3.1	0.3
1954	0.1	3.6	--	3.8	0.2
1955	0.3	4.5	--	4.8	0.3
1956	0.6	5.3	--	5.9	0.3
1957	0.9	6.3	0.2	7.5	0.4
1958	1.2	7.6	1.8	10.6	2.5
1959	1.5	9.3	1.9	12.8	2.4
1960	1.5	11.6	2.4	15.5	2.6
1961	1.6	15.1	2.9	19.7	4.8
1962	1.7	22.1	3.6	27.4	9.1
1963	1.7	24.5	3.8	30.0	9.7
1964	1.8	28.0	4.1	33.9	11.4
1965	1.7	30.5	4.8	37.0	11.4
1966	1.9	32.3	5.6	39.8	12.1
1967	1.8	35.4	6.7	43.9	14.3
1968	1.9	40.4	7.7	50.0	16.9
1969	2.0	47.3	8.9	58.2	19.0
1970	2.3	54.4	9.6	66.3	21.8
1971	2.5	59.6	10.0	72.0	25.6
1972	2.2	68.0	12.4	82.6	28.5
1973	2.2	73.6	13.5	89.2	29.2
1974	2.0	73.4	11.6	87.0	27.2
1975	2.0	74.5	11.3	87.7	26.9
1976	1.9	75.2	10.8	88.0	27.0
1977	1.7	78.5	11.1	91.3	28.2
1978	1.6	77.5	10.0	89.0	25.0
1979	1.6	82.3	11.4	95.3	27.9
1980	1.6	77.4	9.0	87.9	22.8
1981	1.5	76.4	8.4	86.3	21.6
1982	1.6	78.5	7.9	88.0	22.1

SOURCE Données de l'Association pétrolière du Canada, *Statistical Handbook*, diverses années.

économique des provinces de l'Ouest sans nous pencher sur le partage des rentes, même si nous reconnaissons que l'importance, la répartition et la méthode de perception de ces rentes ont une influence sur la production elle-même.

Au point où en sont nos recherches sur le secteur énergétique, nous ne pouvons faire de recommandations fermes sur le partage des rentes dans les secteurs du pétrole et du gaz. Nos travaux suggèrent cependant que les recettes prélevées par les gouvernements sur ces ressources devraient être fonction des bénéfices plutôt que des recettes brutes des entreprises. On éviterait ainsi l'effet négatif exercé sur la production par la Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG). Si nos conclusions préliminaires ne changent pas d'ici la fin de nos recherches, nous formulerons alors une recommandation sur cette question.

À l'heure actuelle, la quasi-totalité de la production canadienne de pétrole et de gaz est concentrée dans l'Ouest, et l'Alberta en fournit 84 %. Il est évident que la production de pétrole et de gaz a beaucoup plus d'impact sur l'économie de l'Alberta que sur celle de toute autre province de l'Ouest. Notre

Tableau 6-3

Prix au point d'extraction du pétrole brut et du gaz naturel dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1947-1982

	Prix au point d'extraction			Prix en dollars de 1981	
	Pétrole brut le mètre cube	Gaz naturel les mille mètres cubes	Indice des prix à la consommation	Pétrole brut le mètre cube	Gaz naturel les mille mètres cubes
	En dollars		1981 = 100,0	En dollars	
1947	16,00	2,40	20,8	76,92	11,54
1948	18,91	2,32	23,7	79,79	9,79
1949	17,75	2,24	24,5	72,45	9,14
1950	18,15	2,08	25,2	72,02	8,25
1951	15,62	2,19	27,9	55,99	7,85
1952	14,67	3,33	28,6	51,29	11,64
1953	15,50	3,30	28,3	54,77	11,66
1954	15,91	3,28	28,5	55,82	11,51
1955	14,78	3,32	28,5	51,86	11,65
1956	14,88	3,41	28,9	51,49	11,80
1957	15,77	3,54	29,9	52,74	11,84
1958	15,25	3,38	30,7	49,67	11,01
1959	14,57	3,18	31,0	47,00	10,26
1960	14,43	3,42	31,4	45,96	10,89
1961	14,31	4,06	31,7	45,14	12,81
1962	13,98	4,31	32,1	43,55	13,43
1963	14,90	4,73	32,6	45,71	14,51
1964	15,34	4,92	33,2	46,20	14,82
1965	15,38	4,87	34,0	45,24	14,32
1966	15,42	5,08	35,3	43,68	14,39
1967	15,40	5,12	36,5	42,19	14,03
1968	15,43	5,10	38,0	40,61	13,42
1969	15,15	5,03	39,7	38,16	12,67
1970	15,56	5,26	41,0	37,95	12,83
1971	17,22	5,22	42,2	40,81	12,37
1972	17,36	5,43	44,3	39,19	12,26
1973	21,44	5,99	47,6	45,04	12,58
1974	35,87	9,49	52,8	67,94	17,97
1975	45,09	19,26	58,5	77,08	32,92
1976	52,57	31,31	62,9	83,58	49,78
1977	63,22	41,70	67,9	93,11	61,41
1978	75,70	49,31	74,0	102,30	66,64
1979	81,95	56,06	80,7	101,55	69,47
1980	97,00	77,13	88,9	109,11	86,76
1981	117,10	82,35	100,0	117,10	82,35
1982	154,35	89,78	110,8	139,31	81,03

SOURCE Données de l'Association pétrolière du Canada, *Statistical Handbook*, diverses années.

Tableau 6-4

Produit intérieur brut par habitant dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1961-1982

	Produit intérieur brut					Population					Produit intérieur brut par habitant				
	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
	En millions de dollars de 1971					En milliers					En dollars de 1971				
1961	2 189	1 962	4 030	4 701	47 909	922	925	1 332	1 629	18 238	2 374	2 121	3 026	2 886	2 627
1962	2 393	2 334	4 229	5 059	51 275	936	930	1 369	1 660	18 583	2 557	2 510	3 089	3 048	2 759
1963	2 486	2 648	4 449	5 331	54 079	949	933	1 403	1 699	18 931	2 620	2 838	3 171	3 138	2 857
1964	2 588	2 483	4 716	5 773	57 805	959	942	1 429	1 745	19 290	2 699	2 636	3 300	3 308	2 997
1965	2 687	2 713	5 040	6 359	61 986	965	950	1 450	1 797	19 644	2 784	2 856	3 476	3 539	3 155
1966	2 821	3 017	5 400	6 894	66 203	963	955	1 463	1 874	20 015	2 929	3 159	3 691	3 679	3 308
1967	2 915	2 769	5 759	7 272	68 551	963	957	1 490	1 945	20 378	3 027	2 893	3 865	3 739	3 364
1968	3 095	2 863	6 170	7 629	72 337	971	960	1 524	2 003	20 701	3 187	2 982	4 049	3 809	3 494
1969	3 292	3 037	6 707	8 268	76 829	979	958	1 559	2 060	21 001	3 363	3 170	4 302	4 014	3 658
1970	3 331	2 851	6 957	8 379	78 542	983	941	1 595	2 128	21 297	3 389	3 030	4 362	3 938	3 688
1971	3 534	3 195	7 378	9 074	83 227	988	926	1 628	2 185	21 568	3 577	3 450	4 532	4 153	3 859
1972	3 722	3 167	8 047	9 646	88 120	991	914	1 657	2 241	21 802	3 756	3 465	4 856	4 304	4 042
1973	3 972	3 351	8 690	10 660	95 028	996	905	1 690	2 302	22 043	3 988	3 703	5 142	4 631	4 311
1974	4 128	3 384	9 168	10 973	99 379	1 007	900	1 722	2 376	22 364	4 099	3 760	5 324	4 618	4 444
1975	4 146	3 620	9 722	10 960	100 257	1 014	907	1 778	2 433	22 697	4 089	3 991	5 468	4 505	4 417
1976	4 339	3 923	10 422	11 920	105 644	1 022	921	1 838	2 467	22 993	4 246	4 260	5 670	4 832	4 595
1977	4 408	3 962	10 984	12 406	108 556	1 027	935	1 913	2 500	23 273	4 292	4 237	5 742	4 962	4 664
1978	4 458	4 121	11 782	13 034	112 085	1 032	943	1 983	2 542	23 517	4 320	4 370	5 942	5 127	4 766
1979	4 477	4 038	12 951	13 623	116 573	1 028	951	2 053	2 589	23 747	4 355	4 246	6 308	5 262	4 909
1980	4 486	4 171	13 557	14 321	118 080	1 025	959	2 141	2 666	24 043	4 377	4 349	6 332	5 372	4 911
1981	4 676	4 311	14 514	14 828	121 536	1 026	968	2 237	2 744	24 342	4 558	4 454	6 488	5 404	4 993
1982	4 541	4 263	13 868	13 867	115 927	1 035	979	2 317	2 790	24 634	4 387	4 354	5 985	4 970	4 706

SOURCE Données du Conference Board du Canada et de Statistique Canada.

discussion portera donc surtout sur l'Alberta, sans pour autant négliger la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

L'industrie en Alberta, 1961-1983

L'industrie du pétrole et du gaz a exercé une influence remarquable sur la croissance de l'économie albertaine. De 1961 à 1973, la production de pétrole de la province a plus que triplé et sa production de gaz naturel a presque quintuplé (tableaux 6-1 et 6-2). Pendant la même période, le prix du pétrole et du gaz au point d'extraction a augmenté plus ou moins au même rythme, relativement lent, que l'indice des prix à la consommation (tableau 6-3). C'est un accroissement de la production de pétrole et de gaz ainsi que l'essor de la pétrochimie qui ont permis à l'économie albertaine d'atteindre un taux moyen de croissance de 6,6 %, comparativement à 5,9 % pour l'ensemble du Canada (tableau 6-4). L'industrie chimique, qui utilise le gaz naturel pour la fabrication de dérivés pétrochimiques, a augmenté sa production de 7,8 % et employait 2 482 personnes en 1973 (tableau 6-5). Le produit intérieur réel par habitant, exprimé en dollars de 1971, est passé de 3 026 dollars en 1961 à 5 142 dollars en 1973, soit une hausse annuelle de 4,5 %, comparativement à une moyenne nationale de 4,2 %.

Avant la crise déclenchée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) à la fin de 1973, les redevances pétrolières et gazières et les baux rapportaient annuellement de 250 à 350 millions de dollars au Trésor provincial (tableau 6-6). Au cours de l'exercice 1972-1973, les recettes pétrolières et gazières ont représenté plus du quart des dépenses du gouvernement provincial. L'Alberta a ainsi pu se passer de taxe de vente, la seule province canadienne à connaître une telle chance.

De par sa nature même, l'industrie pétrolière et gazière génère un volume de production considérable et des revenus élevés, mais elle crée relativement peu d'emplois directs. L'apport direct de l'industrie pétrolière et gazière au marché de l'emploi provincial est demeuré modeste. En 1973, d'après Statistique Canada, il n'y avait que 15 124 emplois dans le secteur, soit 2,1 % de l'emploi total de la province (tableau 6-7). Même si nous devions généreusement rajuster les calculs pour tenir compte des emplois qui se rattachent de près ou de loin à l'exploitation minière (forage à contrat, par exemple), le secteur de la production du pétrole et du gaz ne représenterait encore que 4,0 % de l'emploi total en Alberta. Bien sûr, cette industrie contribue à l'emploi de façon indirecte, mais substantielle, par l'intermédiaire de ses fournisseurs et de ses clients. Mais nous n'avons pas les moyens d'en mesurer l'importance exacte à l'heure actuelle. Le taux de chômage moyen en Alberta fut de 3,5 % entre 1961 et 1973, bien en deçà de la moyenne nationale de 5,3 % (voir le graphique 2-2).

Tableau 6-5

Industries des produits chimiques, Alberta, 1961-1981

	Valeur des expéditions	Indice des prix de vente de l'industrie	Valeur des expéditions
	En millions de dollars	1971 = 1,00	En millions de dollars de 1971
1961	61,3	0,975	62,9
1962	73,0	0,971	75,2
1963	81,1	0,969	83,7
1964	84,8	0,963	88,1
1965	91,3	0,961	95,0
1966	106,0	0,958	110,6
1967	114,9	0,976	117,7
1968	113,0	0,985	114,7
1969	110,8	0,986	112,4
1970	108,1	0,990	109,2
1971	124,4	1,000	124,4
1972	136,9	1,014	135,0
1973	164,1	1,065	154,1
1974	228,3	1,371	166,5
1975	280,7	1,603	175,1
1976	312,1	1,672	186,7
1977	416,6	1,758	237,0
1978	609,4	1,893	321,9
1979	755,2	2,149	351,4
1980	1 112,6	2,516	442,2
1981	1 472,4	2,864	514,1

SOURCE Données de l'Alberta Bureau of Statistics et de Statistique Canada.

La population de l'Alberta a augmenté d'environ 29 800 personnes par année entre 1961 et 1973, soit un taux de 2 %, comparativement à 1,6 % pour le Canada. L'Alberta a connu une immigration moyenne nette de 3 300 personnes par année, venant surtout des autres provinces des Prairies, en particulier de la Saskatchewan.

Après 1973, nombre de changements d'importance se sont produits. Les plus spectaculaires pour le public furent les hausses soudaines, répétées et importantes des prix mondiaux du pétrole, décrétées par l'OPEP. Même si le contrôle des prix exercé par le gouvernement fédéral a freiné la hausse du prix canadien au point d'extraction, le cours réel (corrigé en fonction de l'inflation) du pétrole brut augmentait de plus de deux fois et demie entre 1973 et 1981, et celui du gaz naturel bondissait de plus de six fois et demie.

Tableau 6-6

Recettes pétrolières et gazières nettes des provinces de l'Ouest, Canada, 1967-1982

En millions de dollars

	Manitoba				Saskatchewan				Alberta				Colombie-Britannique				Provinces de l'Ouest			
	Pétrole	Gaz	Baux, etc.	Total	Pétrole	Gaz	Baux, etc.	Total	Pétrole	Gaz	Baux, etc.	Total	Pétrole	Gaz	Baux, etc.	Total	Pétrole	Gaz	Baux, etc.	Total
1967-1968	1	-	--	1	18	--	17	35	107	23	108	238	7	3	24	34	133	26	149	308
1968-1969	1	-	--	1	17	--	13	31	108	26	166	300	8	3	27	39	134	30	207	371
1969-1970	1	-	--	1	16	--	12	29	125	27	120	272	9	4	27	41	151	31	160	342
1970-1971	1	-	--	1	17	--	11	28	156	19	73	248	10	4	27	40	183	23	111	317
1971-1972	1	-	--	1	18	--	10	29	186	21	81	289	10	5	32	47	214	27	124	365
1972-1973	1	-	--	1	17	--	12	29	207	42	99	349	10	6	31	47	235	49	142	426
1973-1974	1	-	--	1	20	1	13	33	371	69	128	567	17	6	26	49	408	76	166	650
1974-1975	9	-	-	9	211	1	12	224	998	236	127	1 360	53	28	31	112	1 271	265	170	1 706
1975-1976	8	-	-	8	185	1	9	195	1 027	500	182	1 708	43	202	40	285	1 263	703	231	2 196
1976-1977	8	-	-	8	144	1	16	160	1 153	687	259	2 099	44	150	60	255	1 350	839	335	2 523
1977-1978	9	-	--	10	205	1	22	228	1 388	960	800	3 148	42	150	213	405	1 644	1 110	1 036	3 789
1978-1979	10	-	--	11	277	1	34	311	1 855	1 261	778	3 894	40	162	155	358	2 183	1 423	969	4 574
1979-1980	12	-	1	13	279	1	65	344	2 001	1 472	1 130	4 603	47	321	230	597	2 338	1 793	1 426	5 557
1980-1981	12	-	1	13	316	1	92	409	2 263	1 852	853	4 968	49	216	156	422	2 641	2 069	1 102	5 812
1981-1982	13	-	2	15	250	1	59	309	2 467	1 898	663	5 027	67	220	70	357	2 797	2 118	793	5 708

SOURCE Données inédites de Finances Canada, Division des relations fédérales-provinciales, décembre 1983.

Mais les hausses de prix au point d'extraction furent loin de profiter entièrement aux producteurs. Un régime complexe de taxes et de redevances allait en effet partager les profits supplémentaires entre les producteurs et les administrations fédérale et provinciales. Par exemple, un gisement ordinaire de pétrole découvert en 1981 aurait rapporté 117,12 $ le mètre cube, mais les redevances et les taxes auraient réduit ce montant d'environ 78 dollars[1]. Néanmoins, les rentrées nettes (corrigées en fonction de l'inflation) des producteurs de pétrole, qui fournissent une indication approximative des profits par unité produite, avaient plus que doublé en 1981, par rapport à 1972, même dans le cas des gisements découverts avant 1974, et ces rentrées étaient encore plus élevées dans les cas de gisements plus récents ou du gaz naturel. La période 1973-1981 a donc été caractérisée par un accroissement marqué des prix et des profits, même en effectuant les corrections nécessaires pour l'inflation.

La situation est très différente pour ce qui est de la production. Depuis 1969, le Canada n'a pas réussi à compenser la baisse de sa production de pétrole classique par de nouvelles découvertes. Les réserves et la production de pétrole classique ont dont enregistré une tendance à la baisse; en 1981, la production de pétrole conventionnel en Alberta avait diminué de plus de 30 % par rapport au niveau record atteint en 1973. Toutefois, cette situation défavorable fut en partie corrigée par une hausse de la production de brut synthétique. En 1967, donc bien avant la crise de l'OPEP, la Great Canadian Oil Sands Ltd. commençait à produire du brut synthétique à partir des sables bitumineux de l'Alberta. La crise de l'OPEP a servi de catalyseur pour inciter la société Syncrude à construire une grande usine de traitement des sables bitumineux. Celle-ci entrait en exploitation en 1978. La production de ces deux usines n'a cependant pas compensé la baisse de production de pétrole classique. On estimait en 1981 que la produc-

Tableau 6-7

Emploi dans le secteur du pétrole et du gaz[1], provinces de l'Ouest et Canada, 1961-1982

En milliers

	Nombre de personnes employées					
	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Provinces de l'Ouest	Canada
1961	0,1	1,1	9,1	0,4	10,8	11,2
1962	0,1	1,0	9,2	0,5	10,9	11,2
1963	0,1	1,1	9,3	0,5	10,9	11,2
1964	0,1	1,0	9,4	0,4	10,9	11,2
1965	0,1	1,0	9,9	0,4	11,4	11,8
1966	0,1	1,0	10,5	0,5	12,1	12,4
1967	0,1	1,0	11,3	0,5	12,8	13,1
1968	0,1	0,8	12,1	0,4	13,3	13,6
1969	0,1	0,7	12,6	0,4	13,8	14,2
1970	0,1	0,6	13,4	0,4	14,6	15,0
1971	0,1	0,7	14,3	0,5	15,5	15,9
1972	0,1	0,7	14,9	0,5	16,1	16,6
1973	0,1	0,7	15,1	0,5	16,3	16,8
1974	0,1	0,7	16,4	0,5	17,6	18,2
1975	0,1	0,6	16,4	0,5	17,5	18,1
1976	0,1	0,6	17,4	0,5	18,6	19,1
1977	0,1	0,5	18,6	0,5	19,7	20,2
1978	0,1	0,7	20,2	0,5	21,5	22,0
1979	0,1	0,7	22,4	0,5	23,8	24,6
1980	0,1	0,9	24,8	0,4	26,1	27,4
1981	0,1	0,9	26,1	0,3	27,4	28,8
1982	0,1	1,0	28,7	0,4	30,2	31,7

1 Excluant l'emploi dans le secteur des sables bitumineux.
SOURCE Données de Statistique Canada.

tion pétrolière de l'Ouest était inférieure de 25 % à celle de 1973.

La situation du gaz naturel est plus encourageante. La production a continué de croître jusqu'en 1979 et la baisse observée par la suite a été attribuable au contrôle exercé par le gouvernement fédéral sur les volumes et les prix des exportations, au ralentissement général de l'économie en Amérique du Nord et à la clémence de l'hiver 1982-1983, plutôt qu'à une baisse de la capacité de produire comme telle. Néanmoins, l'Office national de l'énergie a estimé le potentiel de production à environ 108,3 milliards de mètres cubes en 1982, ce qui équivaut à un taux de croissance annuel moyen de 4,4 % pour la période 1973-1982, comparativement à un taux annuel de 14,1 % entre 1961 et 1973.

Même si la croissance de la production d'hydrocarbures a ralenti en Alberta, tel ne fut pas le cas pour l'économie provinciale en général. Bien au contraire, stimulé par la construction de l'usine de traitement des sables bitumineux de la société Syncrude, par la perspective d'énormes profits dans le secteur pétrolier et gazier et par une nouvelle phase d'expansion de l'industrie chimique, le produit provincial brut de l'Alberta a augmenté très rapidement en termes réels. Tandis que le taux de croissance du Canada glissait de 5,9 %, durant la période 1961-1973, à 3,1 % entre 1973 et 1981, celui de l'Alberta se maintenait à 6,6 % pendant les deux périodes. Le produit intérieur reel par habitant s'est accru à un taux annuel de 3 %, comparativement à 4,5 % durant la période 1961-1973, soit à un taux beaucoup plus rapide que celui de 1,9 % enregistré pour l'ensemble du Canada.

Tout au long de cette période de croissance ininterrompue, le taux de chômage moyen de la province était de 3,3 %, un taux nettement inférieur à celui de 7,5 % enregistré pour l'ensemble du pays entre 1973 et 1981. Non seulement le taux de chômage de l'Alberta est-il demeuré inférieur à la moyenne nationale, mais l'écart entre le taux provincial et le taux national s'est élargi au cours de la période qui a suivi la crise de l'OPEP.

L'augmentation considérable des prix du pétrole et du gaz a incité le gouvernement fédéral et les provinces à majorer les redevances et les taux d'imposition. Les recettes nettes prélevées par l'Alberta sur le pétrole et le gaz pendant l'exercice se terminant en mars 1982 avaient augmenté de plus de 14 fois par rapport à l'exercice finissant en mars 1973. En 1979, les recettes du pétrole et du gaz auraient suffi à elles seules à financer toutes les dépenses du gouvernement provincial. Mais sachant très bien que le pétrole et le gaz sont des ressources non renouvelables, le gouvernement provincial créait un Fonds du patrimoine en 1976. Jusqu'à tout récemment, 30 % des recettes pétrolières et gazières étaient versées dans le Fonds pour assurer l'avenir. Le reste était ajouté aux recettes générales de la province, ce qui a permis au gouvernement de continuer à se passer de la taxe de vente au détail, de maintenir un taux d'imposition inférieur d'environ 10 % à celui des autres provinces et, en 1979, de rembourser toutes les dettes des municipalités de la province.

Dans des conditions aussi favorables, il n'est pas étonnant que la population de l'Alberta ait continué de croître à un taux supérieur à la moyenne nationale, soit 3,6 % par année comparativement à 1,2 % pour l'ensemble du Canada. Cette croissance a été alimentée par une migration interprovinciale exceptionnellement élevée, de l'ordre de 30 000 personnes par année en moyenne. L'immigration nette en provenance de la Saskatchewan diminuait tandis que celle venant du Manitoba s'intensifiait. Ces mouvements migratoires ont toutefois été complètement éclipsés par l'arrivée massive d'immigrants du Centre et de l'Est du Canada, en particulier de l'Ontario.

L'Alberta a réussi à échapper au ralentissement qui a frappé l'économie canadienne entre 1971 et 1981. Toutefois, la forte récession de 1981-1982, dont l'économie nationale ne s'est pas encore complètement relevée, a eu de très fortes répercussions en Alberta. Nombre de facteurs ont alimenté cette récession en Alberta. Il aurait été probablement impossible de maintenir, de toute façon, le taux de croissance de la construction non résidentielle observé entre 1973 et 1981 (16 % par année). Des tensions persistantes entre le gouvernement fédéral et la province sur la juridiction, les prix et le régime d'imposition, le Programme énergétique national et son objectif avoué de privilégier la prospection sur les Terres du Canada, la décision du gouvernement albertain de réduire la production de pétrole brut avant l'accord de septembre 1981, tout ceci a contribué à créer un climat d'incertitude et de tension. Le niveau exceptionnellement élevé des taux d'intérêt au milieu de 1981 et l'endettement considérable des grandes entreprises pétrolières venaient en outre aggraver la situation. Enfin, l'abandon du projet de construction de deux usines d'exploitation des sables bitumineux, de l'envergure de l'usine Syncrude, et le report de divers projets de production et de valorisation du pétrole lourd ont contribué à perpétuer le ralentissement économique.

En 1982, le produit intérieur brut réel de l'Alberta a accusé une chute d'environ 4,5 %, une performance à peu près aussi lamentable que celle de l'économie canadienne. En mars 1983, l'Arabie Saoudite réduisait le prix de son brut léger à 29 $ (É.-U.) le baril par rapport au cours de 34 $ (É.-U.) fixé en octobre

1981, aggravant davantage l'incertitude qui planait sur l'évolution future des prix du pétrole. Au début de 1983, l'Office national de l'énergie émettait de nouveaux permis pour l'exportation de gaz naturel, mais le volume autorisé en vertu de permis octroyés antérieurement n'avait même pas encore été utilisé par les acheteurs américains. Le prix fixé par le gouvernement fédéral pour le gaz exporté, 4,94 $ (É.-U.) les mille pieds cubes, ne pouvait concurrencer le prix en vigueur sur un marché américain soudainement envahi par les surplus de la production intérieure. Au printemps de 1983, le gouvernement fédéral baissait à 4,40 $ (É.-U.) le prix à l'exportation et au cours de l'été décrétait un prix spécial d'encouragement de 3,40 $ (É.-U.) pour les quantités de gaz exportées au-delà de la moitié des volumes autorisés. Malgré cela, le volume de gaz exporté en 1983 ne correspondait qu'à 44 % des quotas permis.

Les avis diffèrent sur l'ampleur de la réduction qu'il faudrait consentir sur les prix à l'exportation du gaz canadien avant de déclencher une hausse importante du volume des ventes et certains sont fermement convaincus que l'augmentation à court terme des exportations qui suivrait les coupures de prix ne serait pas suffisante pour accroître les recettes totales. À moyen terme, certains prévoient que les surplus de la production américaine vont disparaître et qu'il deviendra alors possible de vendre le gaz canadien à des prix beaucoup plus avantageux que les cours actuels[2]. Entre-temps, toutefois, des quantités importantes de gaz canadien restent sous terre et leurs propriétaires pourraient souffrir d'un manque de liquidités s'ils devaient payer des taux d'intérêt élevés sur les sommes empruntées pour effectuer les travaux de forage.

La situation dans les trois autres provinces de l'Ouest

La Saskatchewan et la Colombie-Britannique bénéficient des mêmes retombées économiques que l'Alberta. Toutefois, l'importance de la production de pétrole et de gaz par rapport à la production provinciale est beaucoup moins élevée dans ces deux provinces qu'elle ne l'est en Alberta. Si nous établissons à 1,0 l'importance du pétrole par rapport à la production albertaine en 1981, elle n'était que de 0,388 en Saskatchewan et de 0,030 en Colombie-Britannique. Parallèlement, si l'importance du gaz naturel était de 1,0 en Alberta en 1981, elle serait de 0,066 en Saskatchewan et de 0,108 en Colombie-Britannique.

L'importance du pétrole a eu tendance à diminuer en Saskatchewan au cours des deux dernières décennies. En 1961, la Saskatchewan produisait plus du quart du pétrole extrait dans l'Ouest, dont près de la moitié était du brut léger (voir le tableau 6-1). La production de pétrole de cette province a continué d'augmenter jusqu'au milieu des années 60, bien qu'à un rythme plus lent qu'en Alberta. Entre 1961 et 1966, l'importance relative des bruts lourds moyens a augmenté, au détriment de celle des bruts légers. En termes absolus, la production de pétrole brut de la Saskatchewan a atteint un maximum en 1966 pour baisser graduellement depuis lors. En 1981, elle se situait à la moitié du niveau record enregistré en 1966 et ne correspondait plus qu'à 11,1 % de la production des provinces de l'Ouest. En Saskatchewan, l'importance relative de la production de brut léger et de bruts moyens n'a cessé de diminuer après avoir atteint un maximum autour de 1966. La production de bruts lourds s'est accrue régulièrement et correspond maintenant au tiers environ de la production totale de la Saskatchewan. Ces développements font ressortir l'importance de la recherche et du développement dans le domaine de la valorisation et de la récupération tertiaire. Le centre de recherches sur le pétrole lourd à Regina devrait susciter un apport important à cet égard.

L'avenir de l'industrie pétrolière de la Saskatchewan dépend de trois éléments cruciaux : le prix mondial du pétrole brut, les progrès technologiques sur le plan de la production et de la valorisation des bruts lourds, et un régime de prix, de taxes et de redevances, qui reflète adéquatement les différences de qualité entre les divers types de brut. L'influence combinée de ces trois facteurs, si elle est favorable, devrait permettre à l'industrie pétrolière de contribuer de façon importante à la croissance économique de la Saskatchewan.

En Colombie-Britannique, la production de pétrole a toujours été relativement modeste. Elle atteignit un maximum en 1970, alors qu'elle représentait environ 6 % de la production des provinces de l'Ouest mais, par la suite, elle diminua de moitié pour tomber à moins de 3 % de la production totale de l'Ouest. La production de gaz naturel est plus importante en Colombie-Britannique. Elle atteignait un maximum en termes absolus en 1973 et représentait 15 % de la production des provinces de l'Ouest. Depuis, elle a baissé d'environ 40 % et correspond maintenant à 9 % de la production de l'Ouest. On estime qu'en 1982, la capacité de production dépassait la production effective d'environ 60 %; cette sous-production était attribuable à la récession qui sévissait alors au Canada et à la faiblesse des marchés d'exportation.

La production limitée de pétrole au Manitoba n'en est pas moins importante pour la province puisqu'elle répond à environ 20 % de ses besoins. Des activités intensives de forage couronnées d'un taux de réussite élevé permettent d'espérer que, dans l'avenir, la

production va augmenter au même rythme que la consommation au Manitoba.

Cette rétrospective nous rappelle que l'industrie pétrolière présente des risques élevés. À l'heure actuelle, son avenir est encore plus assombri qu'en temps ordinaire. Nous allons maintenant tenter de voir ce qui attend l'industrie du pétrole et du gaz.

Scénario pour l'avenir : 1983-2000

L'instabilité politique au Moyen Orient pèse lourd dans toute analyse de l'avenir de l'industrie pétrolière et gazière. Un conflit militaire ou une révolution dans la région aurait des conséquences tout à fait imprévisibles tant sur l'approvisionnement en pétrole brut que sur son prix.

Même en l'absence de telles tragédies, la conjoncture internationale ne manque pas de susciter d'autres préoccupations. En ce qui concerne l'approvisionnement en pétrole, il est encore trop tôt pour évaluer l'effet du cours actuel de 29 $ (É.-U.), en vigueur depuis un peu plus d'un an seulement, sur la découverte de nouvelles réserves. Sur le plan de la demande mondiale, l'expérience a démontré qu'à long terme, les consommateurs réagissent à une hausse des prix du pétrole en réduisant leur consommation de façon considérable : ils économisent l'énergie ou s'approvisionnent à d'autres sources. Nous savons également que les hausses importantes de prix, depuis 1973, ont coïncidé avec un ralentissement général de la croissance économique dans la plupart des pays et y ont peut-être même contribué, mais nous ignorons dans quelle mesure une stabilisation ou une croissance modérée des cours actuels relancera la production industrielle et fera croître la demande de pétrole.

Les spécialistes du secteur pétrolier soutiennent qu'ils peuvent prévoir, avec une certaine précision, le potentiel de production des réserves existantes et l'importance des découvertes futures. Il existe des régions qui n'ont pas encore été explorées et, même dans les régions explorées, la profondeur moyenne des forages au Canada n'a pas dépassé 1 300 mètres. Selon certains, des forages à 5 000 mètres ou plus pourraient nous réserver de grosses surprises, dans le bon ou le mauvais sens. Quel que soit le résultat de ces forages, une chose est certaine : ils seront coûteux et il va falloir que le rapport prix-coûts s'améliore considérablement. Il en va de même pour les travaux de forage dans les régions éloignées du Canada. La rentabilité de l'exploration des gisements conventionnels, et plus encore celle des installations d'exploitation des sables bitumineux, dépend de façon déterminante des taux d'intérêt. La fragilité de cette situation est encore aggravée par l'incertitude qui plane sur les politiques fédérale et provinciales relatives aux taxes, aux redevances et au financement : elles peuvent rendre ces sources d'approvisionnement rentables ou non.

L'entente conclue récemment entre le gouvernement fédéral et les provinces devrait stimuler la récupération tertiaire des bruts légers ou moyens : elle prévoit l'application du prix de référence pour le « nouveau » pétrole aux volumes additionnels produits par récupération tertiaire et elle instaure un avantageux programme d'abattement sur les redevances provinciales. Les techniques d'injection d'hydrocarbures miscibles sont maintenant assez répandues et l'excédent actuel de gaz naturel peu coûteux les rend encore plus intéressantes pour la production de bruts légers ou moyens. Un grand nombre de projets – dont ceux de Judy Creek, Swan Hills, Rainbow, Wizard Lake et Pembina – sont à l'étude ou au stade de la réalisation.

Mais certains doutent encore que la récupération tertiaire de bruts lourds soit techniquement possible ou économiquement rentable. La récupération de brut très lourd dans la région de Lindbergh/Elk-Point constitue une heureuse exception. De façon générale, le développement sur une grande échelle des méthodes de récupération tertiaire de bruts lourds nécessiterait une amélioration des conditions du marché et des techniques plus éprouvées. La construction d'usines de valorisation constituerait un bon stimulant à la production de bruts lourds.

Il existe deux techniques de production de pétrole synthétique : la technique utilisée par Suncor/Syncrude, soit l'extraction minière des sables bitumineux suivie, en usine, d'un traitement à la chaleur et aux produits chimiques afin d'obtenir le brut synthétique; ou la récupération *in situ* par injection de vapeur d'eau pour obtenir un goudron minéral susceptible, ou non, d'être valorisé pour en tirer du pétrole brut. Dans les conditions actuelles, de nouvelles usines du type Syncrude ne seraient pas rentables. Des projets plus modestes de récupération *in situ*, ayant une capacité de 1 500 à 2 000 mètres cubes par jour, comme ceux de Fort Kent, Wolf Lake ou Cold Lake, ont des chances de se réaliser maintenant qu'il existe des débouchés pour le bitume naturel. Dès qu'une région produit 10 000 mètres cubes par jour de goudron minéral, il devient en effet possible d'y construire une usine de valorisation pour le transformer en pétrole brut.

On peut entrevoir l'avenir de la production de gaz naturel avec plus d'optimisme. Il existerait des réserves considérables de gaz naturel dans la région du « Deep Basin » qui chevauche l'ouest de l'Alberta et l'est de la Colombie-Britannique. Dans son dernier rapport, la Commission géologique du Canada ne

quantifie toujours pas l'importance de ces gisements, mais elle souligne que l'exploitation du gaz contenu dans ce bassin exigerait de plus grandes profondeurs de forage et des techniques de production plus coûteuses que celles requises pour l'exploitation de type classique[3].

Compte tenu des incertitudes qui subsistent, nous devons nous contenter de décrire des tendances. La plupart des experts admettent que la baisse de la production de pétrole conventionnel dans les régions du sud va persister[4]. Ils sont en outre d'accord sur le rythme auquel ce ralentissement va se produire et prévoient, pour l'an 2000, un niveau de production de 40 à 55 % inférieur à celui de 1983. Nos propres recherches nous portent à croire que le niveau de production sera quelque peu plus élevé qu'on ne le prévoit à l'heure actuelle, grâce à l'exploitation de réserves non encore découvertes[5]. Les techniques de récupération tertiaire de brut conventionnel ont fait récemment des progrès encourageants. Selon les recherches en cours au Conseil, il semble que le présent régime de taxes et de redevances assure, au prix mondial actuel, une production économiquement et socialement rentable. En additionnant la production obtenue par récupération primaire, secondaire ou tertiaire, nous évaluons pour notre part à 30 % la baisse de production de brut conventionnel d'ici l'an 2000.

Les opinions diffèrent considérablement au sujet de la croissance future de la production de brut synthétique à partir des sables bitumineux. Les projections pour l'an 2000 varient de 150 à 500 % du niveau de production de 1983, l'hypothèse la plus optimiste se fondant sur un prix de 260 $ le mètre cube (en dollars de 1981). C'est l'équivalent de 48 $ le baril en 1983, alors que le cours mondial actuel est d'environ 36,25 $ canadiens. Pour les fins de cette étude, nous supposons que la production de pétrole à partir des sables bitumineux va quadrupler entre 1983 et l'an 2000, une hypothèse compatible avec les projections de l'Alberta Energy Resources Conservation Board.

Mais une telle croissance ne va vraisemblablement se réaliser que si les gouvernements accordent les stimulants nécessaires[6]. D'autres prétendent que la croissance pourrait être encore plus forte, même dans des conditions identiques de prix, de coûts et de taxes, si l'industrie pétrolière était convaincue que les gouvernements ne modifieront pas le régime actuel de taxes et de redevances[7]. À notre avis, une usine de pétrole synthétique, du type Alsands, serait loin de produire un rendement réel net de 10 % au prix mondial actuel, même si on l'exemptait de toute taxe ou redevance. (Un taux de rendement réel de 10 % est souvent utilisé pour déterminer la viabilité économique de tels projets.) Les installations de récupération *in situ* de Wolf Lake semblent en mesure de produire du bitume à des prix presque concurrentiels et générer un taux de rendement réel de 10 % sous le régime fiscal actuel qui n'accorde qu'une modeste subvention au projet.

Les diverses projections prévoient toutes que la production de pétrole classique et synthétique en l'an 2000 sera identique à celle du début des années 80. En d'autres termes, aucune variation marquée de la production pétrolière n'est prévue. Ceux qui s'attendent à une baisse relativement faible de la production de pétrole classique prévoient également une croissance moins forte de la production de pétrole synthétique; par contre, ceux qui anticipent une forte chute de la production de pétrole classique comptent que cette baisse sera compensée par une augmentation importante de la production de pétrole synthétique puisque le Canada s'efforcera d'atteindre l'autonomie pétrolière.

D'après les résultats de certains travaux de recherche, une aide financière limitée pour encourager la production de pétrole pourrait se justifier. Si l'on peut vendre au Canada ou à l'étranger n'importe quelle quantité de pétrole au prix mondial, alors que pour les autres produits, les exportations ne peuvent être accrues que suite à une baisse de prix, alors une politique prudente d'encouragement à la production de pétrole pourrait se défendre[8]. Cette question n'est pas sans susciter de vives controverses parmi les économistes. Il faut donc l'examiner plus à fond et en mesurer avantages et désavantages sur le plan social car le risque de gaspillage financier pourrait être énorme.

S'il existe une certaine unanimité au sujet du niveau futur de la production de pétrole, on ne peut pas en dire autant du gaz naturel. Certains experts prévoient une hausse considérable (de l'ordre de 50 %) de la production de gaz naturel dans l'Ouest au cours des années 80, suivie d'une forte chute au cours des années 90[9]. D'autres prétendent qu'on pourra mettre en exploitation dans l'Ouest d'importantes réserves qui n'ont pas encore été découvertes[10]. En outre, l'Office national de l'énergie a eu tendance au cours des dernières années à réviser à la hausse ses projections sur le potentiel de production de gaz[11]. Dans l'ensemble, nous sommes portés à croire que le niveau de production croîtra de 60 % entre 1983 et 1991 et qu'ensuite, il restera stable au moins jusqu'en l'an 2000. Cela suppose que la découverte de nouvelles réserves d'importance compensera l'épuisement progressif des réserves actuelles.

Nos hypothèses sur la production de pétrole et de gaz nous semblent raisonnables. Et si elles s'avèrent inexactes, elles pèchent probablement par opti-

misme. Il faut quand même se rappeler qu'elles représentent un ralentissement prononcé par rapport à la période allant de 1961 à 1983, car la croissance de la production aussi bien que celle des prix seront plus lentes. Du côté de la production de pétrole, son niveau est censé se maintenir jusqu'en l'an 2000, alors qu'il a augmenté à un rythme annuel de 3,7 % entre 1961 et 1983. Nous supposons que la production de gaz naturel va croître à un taux annuel de 2,8 %, comparativement à 6,6 % entre 1961 et 1983. La croissance de la production de l'industrie pétrolière, d'ici la fin du siècle, devrait donc stimuler l'économie des provinces de l'Ouest, mais de façon moins prononcée que durant la période 1961-1983. On s'attend également à ce que les prix du pétrole et du gaz exercent un effet stimulateur moins prononcé dans les années à venir que ce ne fut le cas au cours des deux dernières décennies. De 1961 à 1981, le prix mondial du pétrole a augmenté à un taux composé, corrigé en fonction de l'inflation, de 11 % par année. Aujourd'hui, on s'attend généralement à ce que cette augmentation moyenne tourne autour de 2 % ou moins entre 1981 et l'an 2000.

De 1961 à 1983, les recettes tirées par l'Alberta des ressources naturelles, surtout le pétrole et le gaz, ont augmenté de façon considérable, soit à un taux annuel moyen de plus de 20 %. La hausse du volume de production et des prix du pétrole et du gaz a permis une forte augmentation des taux des redevances et des redevances elles-mêmes. Dans la période future qui nous intéresse, ce taux sera beaucoup moins élevé. Les réserves de pétrole découvertes avant 1974 vont graduellement s'épuiser. La production de « nouveau » pétrole et l'exploitation des sables bitumineux vont s'accroître, mais les taux de redevances qui s'y appliquent seront beaucoup plus faibles. Il semble donc raisonnable de prévoir un taux de croissance moyen de 3,5 à 4 % par année, entre 1983 et l'an 2000, mais ce taux sera nettement plus élevé au cours des années 80 que durant les années 90.

Compte tenu de la stabilisation progressive du taux de croissance de la production du pétrole et du gaz et d'une modération dans les hausses de prix de ces produits, nous prévoyons que la très forte croissance économique que l'Alberta a connue au cours des années 60 et 70 fera place à un rythme de développement identique ou légèrement plus lent que celui de l'ensemble du Canada, soit environ 3 % par année entre 1983 et l'an 2000. Cette projection relative à l'Alberta est fondée sur des estimations qui tiennent compte de l'évolution des autres industries d'exploitation des ressources naturelles, des industries manufacturières et des services. Le taux de chômage, jusqu'ici très inférieur à la moyenne nationale, devrait s'en rapprocher. Notons cependant que nous prévoyons une lente amélioration du chômage à l'échelle nationale, de sorte que le taux devrait se situer entre 6 et 7 % à la fin du siècle. Il y aura ralentissement de la croissance démographique en Alberta : le taux annuel moyen de 2,6 % enregistré de 1961 à 1981 oscillera entre 1,5 et 2 %. La baisse du taux de fécondité aura tendance à ralentir la croissance démographique tandis que l'immigration nette en Alberta devrait se poursuivre aussi longtemps que la construction de nouvelles usines d'exploitation des sables bitumineux ne sera pas complétée. Les taux de salaires réels, actuellement supérieurs de plus de 10 % à la moyenne nationale, croîtront désormais plus lentement et à un rythme moins rapide que dans le reste du pays. Il s'ensuivra une réduction progressive des différences de salaires réels. Nous prévoyons que la croissance de l'industrie manufacturière de l'Alberta sera un peu plus rapide que celle de l'économie provinciale, mais le ralentissement de la croissance démographique annulera partiellement toute augmentation de productivité attribuable à la multiplication des économies d'échelle et d'agglomération.

Nous reconnaissons que l'histoire de l'industrie pétrolière et gazière a réservé bien des surprises, et qu'il continuera d'en être ainsi à l'avenir. Il est donc impossible, dans le cas d'une province comme l'Alberta, où cette industrie joue un rôle tellement important, de porter un jugement catégorique. Nos projections procèdent de la meilleure hypothèse que nous puissions faire actuellement. Mais puisque tant d'incertitudes planent justement sur l'avenir de l'industrie pétrolière et gazière de l'Ouest, il faut bien examiner l'impact que d'autres scénarios de développement pourraient avoir.

D'autres scénarios possibles

La principale source de croissance de la production d'hydrocarbures devrait venir du gaz naturel. La croissance postulée repose sur une augmentation substantielle des exportations qui passeraient de 19,2 milliards de mètres cubes en 1983 à 75,7 milliards en 1991, pour retomber progressivement à 55,7 milliards de mètres cubes en l'an 2000, à mesure qu'augmenteront les besoins du Canada et que les permis d'exportation seront limités en vue de répondre à ces besoins.

En 1983, les permis accordés au Canada permettaient l'exportation de quelque 48 milliards de mètres cubes mais le prix fixé par le gouvernement canadien rendait nombre de ces ventes à l'étranger non concurrentielles. Sur le marché américain en général, le gaz canadien doit concurrencer le gaz produit aux États-Unis et au Mexique et, sur les marchés industriels, il rivalise avec les résidus de distillation et le

charbon. Sur un marché comme celui du gaz naturel aux États-Unis, caractérisé par une grande diversité de conditions locales, un régime bureaucratique de détermination des prix ne permet pas, et ne peut permettre, de profiter de toutes les chances qu'offrent des conditions de marché et de prix très changeantes. En conséquence,

12 Nous recommandons que le gouvernement canadien et l'industrie du gaz naturel continuent de rechercher des moyens plus souples de réaliser le potentiel économique associé aux exportations canadiennes de gaz naturel. Nous recommandons également qu'on recoure davantage à l'avenir au régime des prix négociés; toutefois, le gouvernement fédéral canadien devra continuer de jouer un rôle dans l'industrie du gaz naturel tant que le gouvernement fédéral et les États américains continueront eux-mêmes de le faire.

Soulignons que l'on a déjà apporté des changements en 1983 et en 1984 visant à atténuer les restrictions sur les exportations de gaz naturel. Nous nous réjouissons évidemment de ces changements. Nos travaux indiquent toutefois qu'il faudra envisager d'autres mesures du même genre.

L'exploitation des réserves de pétrole et de gaz de l'Arctique, si elle s'avérait techniquement et économiquement viable, stimulerait l'économie de l'Alberta puisque cette province fournit une part importante des services que requiert l'Arctique. Toutefois, il faut résister à la tentation de surestimer l'importance d'une telle éventualité. Même en supposant que les services offerts dans l'Arctique produiraient autant d'emplois qu'il en existait en 1982 dans l'industrie pétrolière et gazière de l'Alberta, cela ne correspondrait toujours qu'à environ 4 % de l'actuelle population active de la province. La construction d'un pipeline en provenance de l'Arctique aurait un impact supplémentaire, quoique provisoire, sur l'emploi et la production en Alberta.

Un autre scénario qu'il vaut la peine de regarder prévoit une production accrue de pétrole synthétique et de bitume. À l'heure actuelle, la source de croissance la plus vraisemblable viendra d'une expansion graduelle de la production *in situ*. Bien que cette technique en soit encore au stade expérimental, nous supposons que les progrès technologiques et scientifiques permettront une production de 119 000 mètres cubes de pétrole synthétique par jour d'ici l'an 2000, au lieu des 79 000 mètres cubes envisagés dans notre scénario de référence[12]. Nous supposons en outre des conditions économiques, pour cette production supplémentaire de pétrole synthétique, qui excluent toute nouvelle redevance[13].

Dans une telle hypothèse, la production et l'emploi dans l'industrie pétrolière et gazière de l'Alberta augmenteraient davantage que dans notre scénario de référence. La demande et l'emploi augmenteraient également dans les autres industries et, au moins provisoirement, le taux de chômage diminuerait, les salaires progresseraient et l'immigration en provenance du reste du Canada serait plus importante. La croissance démographique provoquerait à son tour une nouvelle hausse de la demande pour les industries albertaines. Nous estimons ainsi que la production supplémentaire de pétrole synthétique et de bitume aurait pour effet d'accélérer le taux de croissance économique de l'Alberta d'environ 0,5 % par année. L'immigration accrue relèverait le taux de croissance démographique de l'Alberta de 0,2 % et celui du produit provincial par habitant de 0,3 %. Avec l'arrivée de nouveaux immigrants, le taux de chômage de l'Alberta se rapprocherait de la moyenne nationale. L'accroissement de la population et l'intensification générale de l'activité économique feraient monter de 0,4 % le taux de croissance de la production manufacturière.

Évidemment, si on réussissait à diminuer les coûts d'exploitation des sables bitumineux et à augmenter la production de pétrole synthétique, la croissance économique de l'Alberta s'en ressentirait. Néanmoins, cela ne suffirait pas à recréer la vague de prospérité qu'on a connue dans les années 70.

L'impact de la fiscalité sur les profits tirés de l'exploitation des ressources naturelles a fait l'objet de vives controverses. Assez curieusement, nous avons découvert qu'une imposition plus lourde des recettes pétrolières et gazières, pourvu qu'elle ne provoque pas une baisse de la production d'hydrocarbures, accélérerait la croissance économique de la province[14]. La majoration des taxes sur les recettes pétrolières et gazières permettrait en effet au gouvernement provincial de réduire les autres impôts et de fournir des services plus nombreux ou améliorés. Ces « avantages » fiscaux rendraient la province plus attrayante et encourageraient l'immigration en Alberta. La croissance démographique entraînerait à son tour une croissance économique dont le taux serait toutefois inférieur au taux de croissance de la population, de sorte que le produit provincial par habitant serait plus faible. Ainsi, les taxes afférentes aux ressources feraient croître l'économie de la province mais elles abaisseraient le niveau de vie; elles entraîneraient aussi une baisse du produit national brut puisque cela encouragerait la population à émigrer vers une région où la productivité est moins élevée. Telles seraient les conséquences d'une augmentation des taxes afférentes aux ressources, en supposant que le niveau de production et les prix demeurent constants; toute hausse de la production ou des prix, ou des deux à la fois, accentuerait d'autant ces effets. L'impact serait en outre plus

marqué si le gouvernement de l'Alberta décidait de distribuer directement une part des recettes qu'il tire des ressources à tous les résidents de l'Alberta.

Dans les chapitres antérieurs, nous avons signalé que beaucoup de gens dans l'Ouest estiment que l'économie de leur province est moins stable que celle des provinces centrales. Certains souhaitent l'expansion du secteur manufacturier parce qu'ils sont convaincus qu'il en résulterait une plus grande stabilité. Il s'agit donc de savoir s'il n'y aurait pas lieu, dans de telles circonstances, d'utiliser une partie des recettes pétrolières et gazières des provinces de l'Ouest pour stimuler la production manufacturière[15]. Ces stimulants pourraient prendre diverses formes : la production manufacturière pourrait être subventionnée, par exemple, ou l'investissement dans le secteur de la transformation pourrait jouir d'un traitement fiscal avantageux. D'après nos recherches, des mesures de ce genre, qui nécessiteraient l'octroi d'une aide financière directe aux entreprises, produiraient généralement un effet contraire à celui que l'on recherche. Les recettes provinciales utilisées pour stimuler l'activité manufacturière ne pourraient servir à d'autres fins (accroissement ou amélioration des services gouvernementaux, baisse des impôts ou de la taxe de vente) et la politique d'encouragement aurait un impact marginal, sinon négatif, sur l'amélioration du niveau de vie. Nous examinons toutefois, au chapitre 13, une autre façon de stimuler le secteur manufacturier, qui ne comporterait pas de tels inconvénients. Même si cette méthode a plus de chances d'être efficace, elle est susceptible de n'entraîner qu'une stimulation minime dans le meilleur des cas.

Conclusion

Nous ne doutons pas que l'industrie pétrolière et gazière continuera de contribuer à la croissance économique des provinces de l'Ouest. La croissance de l'économie albertaine se poursuivra, mais à un rythme plus lent. Un réaménagement des politiques énergétiques ne changerait pas grand-chose. Malgré tout, la croissance économique de la province sera comparable à celle du reste du Canada. Un avenir plus prometteur est même possible, mais nos raisons de le croire ne peuvent être pleinement justifiées sans un examen plus approfondi du potentiel de développement des autres secteurs, notamment celui des services.

7 L'agriculture

L'agriculture a marqué toute l'histoire de l'Ouest canadien. Des agriculteurs du Centre et de l'Est du Canada, attirés par les vastes territoires des Prairies, ont défriché des terres restées jusque-là incultes et les immigrants, par vagues successives, se sont installés dans l'Ouest. Le développement de la Colombie-Britannique a beaucoup moins dépendu des bonnes fortunes ou des revers de l'agriculture mais, même là, de nombreuses communautés prennent leurs origines dans des exploitations agricoles. Et, bien que l'urbanisation, la technologie et la spécialisation aient changé le mode de vie dans l'Ouest du Canada comme ailleurs, nous aurions tort de croire que l'agriculture n'a plus d'importance.

Comme ce rapport s'intéresse en premier lieu aux perspectives de développement de l'Ouest canadien, notre attention se tourne, avec ce chapitre, vers les éléments essentiels au dynamisme de l'industrie agricole, particulièrement dans les provinces des Prairies. Nous insistons sur les tendances et les transformations du marché qui devraient avoir une importance déterminante. Mais nous présentons d'abord un très bref aperçu de l'industrie.

Un survol de l'industrie agricole de l'Ouest

En guise d'introduction, le graphique 7-1 montre que l'agriculture primaire représente plus de 5 % de la production totale de l'Ouest, comparativement à 3 % pour l'ensemble du Canada. La transformation de produits agricoles, c'est-à-dire l'industrie des aliments et boissons, représente encore 1,6 % de la production totale de l'Ouest et 2,4 % au Canada. Par conséquent, même dans l'Ouest, et c'est un peu surprenant, l'agriculture primaire et secondaire ne représente, à l'exception de la Saskatchewan, qu'une faible proportion du produit provincial brut. Bien entendu, cela est dû à l'importance déterminante des secteurs des services et du commerce qui, ensemble, interviennent pour environ les deux tiers de toute la production. Puisque cela vaut pour l'ensemble du Canada, il est plus approprié d'évaluer la contribution de l'agriculture à l'ensemble de la valeur ajoutée des industries du secteur de la production de biens (graphique 7-2). Il est clair que l'agriculture constitue une activité importante pour les trois provinces des Prairies, spécialement la Saskatchewan. En Colombie-Britannique, l'agriculture joue un rôle mineur, bien qu'elle représente une source de richesse significative pour certaines régions de la province.

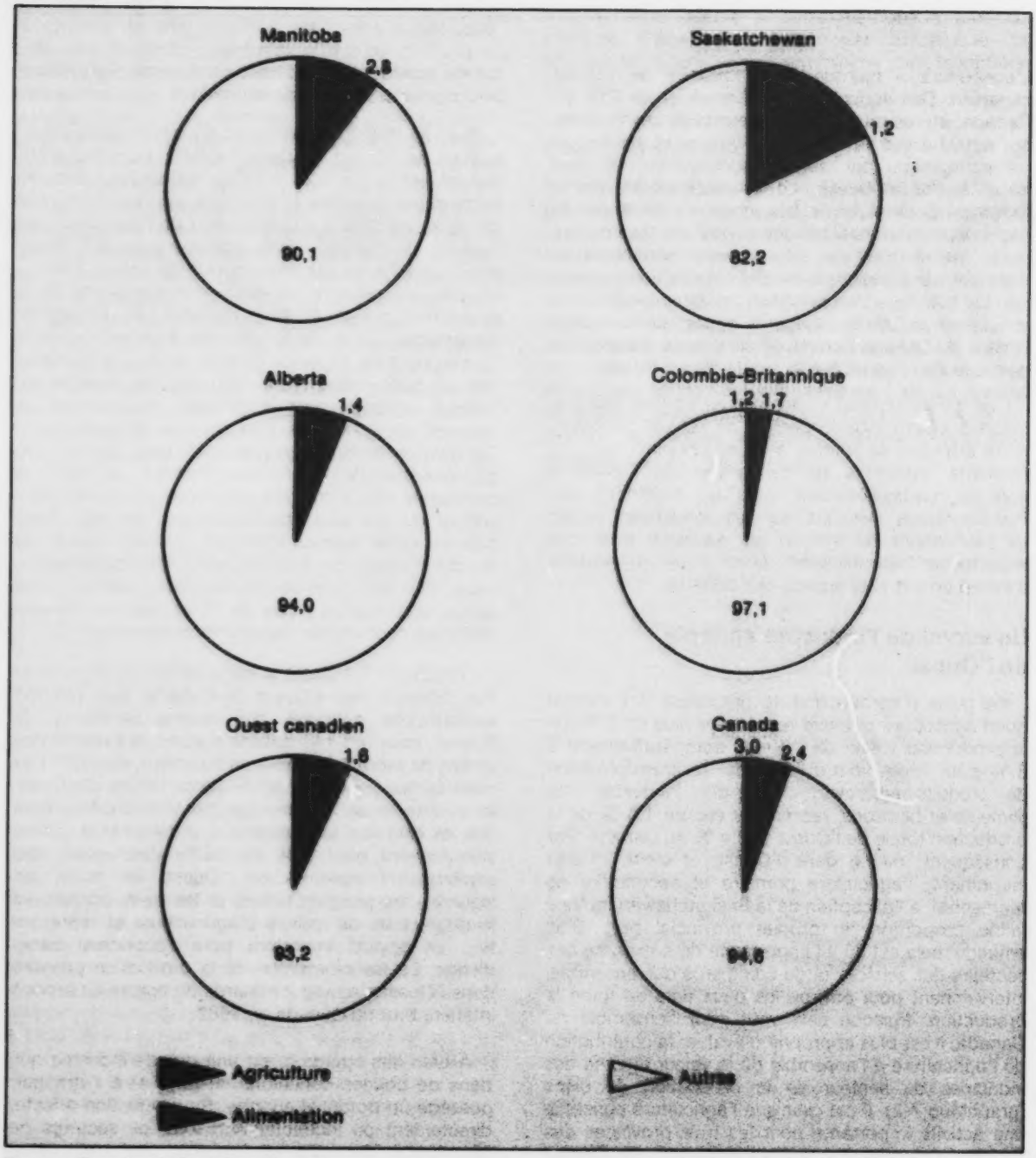
Près de 300 000 personnes travaillent dans l'agriculture de l'Ouest et dans l'activité manufacturière qui lui est reliée. Les emplois industriels, dans le secteur des aliments et boissons, représentent près de 18 % du total. La contribution de l'agriculture au marché de l'emploi varie considérablement d'une province à l'autre : la plus importante est en Saskatchewan, où elle emploie environ le cinquième de la population active, et la plus faible, en Colombie-Britannique. Dans l'ensemble des Prairies, l'agriculture représente 11 % de l'emploi total. Les entreprises qui approvisionnent et assurent des services au secteur agricole sont également importantes et assurent de l'emploi à bon nombre de personnes. Certains experts soutiennent qu'une intervention gouvernementale appropriée pourrait favoriser la croissance des industries qui approvisionnent l'agriculture ou qui sont approvisionnées par elle. Mais cela ne serait économiquement rentable que si les marchés privés ne fonctionnaient pas convenablement. Plus loin dans ce chapitre, nous verrons dans quelle circonstance l'aide de l'État pourrait s'avérer utile pour accroître les exportations de viande.

Le tableau 7-1 décrit la composition de la production primaire dans l'Ouest du Canada. Les 195 000 exploitations agricoles des quatre provinces de l'Ouest, couvrant 140 millions d'acres, ont réalisé des ventes de près de 10 milliards de dollars en 1982. Les cultures représentaient 60 % de ce chiffre d'affaires, et le reste venait de l'élevage (bétail et volaille). Bien que les céréales, les oléagineux, le bétail et la volaille interviennent pour plus de 85 % des ventes des exploitations agricoles de l'Ouest, les fruits, les légumes, les produits laitiers et les œufs constituent le gagne-pain de milliers d'agriculteurs et représentent un apport important pour l'économie canadienne. La transformation de la production primaire dans l'Ouest a ajouté 2 milliards de dollars au produit intérieur brut du Canada en 1982.

À bien des égards, c'est une grande industrie qui, dans de bonnes conditions au pays et à l'étranger, possède un potentiel énorme. Sa production affecte, directement ou indirectement, tous les secteurs de l'économie. Son état de santé a une importance vitale pour les industries qui fournissent le matériel, la

Graphique 7-1

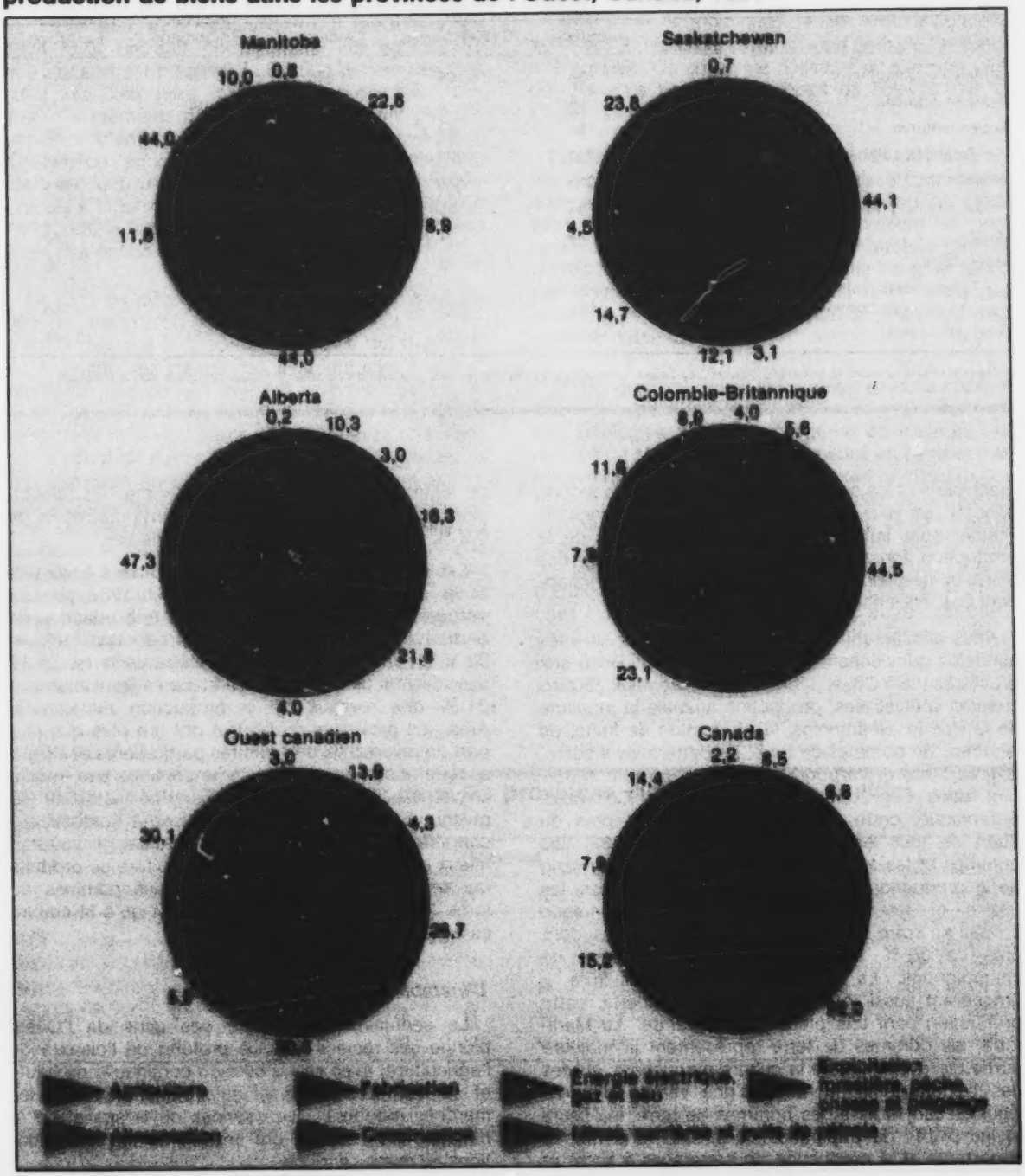
Contribution de l'agriculture au produit provincial brut des provinces de l'Ouest, Canada, 1981



SOURCE Données de Statistique Canada.

Graphique 7-2

Contribution de l'agriculture au produit intérieur brut des industries du secteur de la production de biens dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1981



SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 7-1

Ventes de certains produits agricoles dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1982

En millions de dollars

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Provinces de l'Ouest
Céréales et oléagineux	886	3 196	1 845	48	5 975
Fruits et légumes	45	5	37	190	277
Autres cultures	60	64	29	36	189
Total des cultures	991	3 265	1 911	274	6 441
Bétail et volaille	503	644	1 466	261	2 874
Produits laitiers	96	65	209	217	587
Œufs	44	17	43	58	162
Autre bétail	20	13	26	21	80
Total - bétail, volaille et produits connexes	663	739	1 744	557	3 703
Total des ventes[1]	1 654	4 004	3 655	831	10 144

1 Non compris le maïs, la betterave à sucre, les fleurs, les plantes de pépinières, les produits de l'érable, le tabac, non plus que le mouton.
SOURCE Données de Statistique Canada.

machinerie et les services nécessaires à la production agricole. De plus, les revenus des ménages dans les Prairies sont tellement affectés par les aléas de la production agricole que les industries qui offrent des biens et des services aux consommateurs n'échappent pas, elles non plus, à son influence.

Nous consacrons ce chapitre surtout aux activités agricoles qui viennent à l'esprit lorsqu'on pense aux provinces de l'Ouest : céréales, oléagineux, autres cultures spécialisées, production animale et industrie de la viande. Néanmoins, la production de fruits, de légumes, de pommes de terre, de betteraves à sucre, la floriculture et l'arboriculture jouent un rôle important dans l'agriculture de l'Ouest. En Colombie-Britannique, cette production représentait près du quart de tous les revenus agricoles en 1982. Les pommes et les framboises venaient au premier rang de la production fruitière, suivies par les fraises, les raisins et les bleuets. La Colombie-Britannique produit en outre une grande variété de légumes, dont près de 30 % de la production canadienne de champignons. La floriculture et l'arboriculture y prospèrent aussi. Au Manitoba et en Alberta, cette production tient une place moins grande. Au Manitoba, les pommes de terre représentent la majeure partie du revenu tiré de la culture maraîchère, suivies des betteraves à sucre et d'une variété d'autres légumes. En Alberta, les pommes de terre, les fleurs et les plants de pépinières constituent une récolte importante et la production de betteraves à sucre et de légumes est également intéressante. En Saskatchewan, ce type de cultures intervient pour moins de 0,2 % de l'ensemble des revenus agricoles.

Les provinces de l'Ouest, qui comptaient ensemble 29 % de la population canadienne en 1982, se sont partagé 91 % des revenus tirés de la production de betteraves à sucre, 39 % de la production fruitière, 32 % de la production de pommes de terre, 28 % des revenus de la floriculture et de l'arboriculture, et 21 % des revenus de la production maraîchère. Ainsi, les provinces de l'Ouest ont tiré plus que leur part de revenus de ces cultures particulières et il n'y a aucune raison pour que cela ne continue pas, même si cela s'accompagne d'une certaine instabilité du revenu. Et nous allons même jusqu'à soutenir, au chapitre 9, qu'en cas de pénurie d'eau, il vaudrait mieux affecter les sols irrigués à la culture de produits qui se vendent plus cher comme les pommes de terre, les légumes et les fruits, plutôt qu'à la culture céréalière ou fourragère.

L'instabilité du revenu agricole

Le sentiment d'insécurité des gens de l'Ouest plonge ses racines au plus profond de l'histoire de l'agriculture, avec sa succession continuelle de hauts et de bas. Les renversements de situation sur les marchés mondiaux, les caprices du temps et de la maladie, les insectes, ont imposé de fortes fluctuations au revenu agricole.

Même si beaucoup sont trop jeunes pour avoir vécu la Crise et la grande sécheresse des années 30, cette expérience et la réaction qu'elle a suscitée dans les villages dominent encore profondément la façon de voir les choses dans les Prairies. Plus récemment, la chute des exportations de blé et la baisse des prix en 1968-1969, et le rebondissement qui a suivi en 1974-1975, ont suffi pour rappeler aux agriculteurs que leur sort est précaire. Beaucoup de fermiers s'en tirent très bien, mais ils le doivent aussi pour faire face aux moments difficiles. Ceux qui n'ont pas été capables d'amasser un capital suffisant avec leur exploitation agricole, ni de mettre de côté des réserves d'argent liquide, peuvent se retrouver acculés à la fermeture et à la faillite. La récession de 1981-1982 a fait un certain nombre de victimes dans le secteur agricole.

De plus, les difficultés de l'agriculture vont bien au-delà de celles qu'on évoque dans le présent chapitre. Il n'y a pas que les recettes agricoles qui fluctuent, car les dépenses d'exploitation varient elles aussi, et pas forcément de pair avec les revenus. Les exploitants peuvent ainsi se retrouver coincés – de façon temporaire mais non moins sérieuse – avec un revenu net inférieur ou même faire face à la faillite. Au cours des dernières années, plusieurs facteurs ont contribué à l'augmentation des coûts d'exploitation. Le prix des terres a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie. Le rapport entre la dette et l'avoir propre de beaucoup de fermiers est très élevé. Tout ceci, combiné à des taux d'intérêt relativement élevés, représente un fardeau financier lourd à supporter. L'augmentation récente du tarif de transport des céréales régi par l'Accord du Nid de Corbeau – que nous discutons au chapitre 10 – va compromettre davantage encore le revenu net des agriculteurs. Il ne faut pas s'étonner, dans de telles circonstances, que les jeunes hésitent à se lancer dans l'agriculture et que la population agricole vieillisse. Qui plus est, les provinces elles-mêmes ont recours à certaines politiques qui ne font qu'aggraver les problèmes économiques de leur secteur agricole, telles ces luttes entre provinces au nom de l'autonomie agricole. On en donne d'ailleurs un exemple plus loin dans ce chapitre à propos de l'élevage de la volaille.

Les faillites d'exploitations qui ont fait les manchettes au cours des années 80 ont laissé l'impression d'un secteur en sérieuse difficulté financière. D'ailleurs, certaines associations de fermiers se sont opposées à toute modification à la structure tarifaire du Nid de Corbeau en soutenant que l'augmentation des coûts de transport acculerait à la faillite des producteurs de céréales en situation financière déjà précaire (tableau 7-2).

L'effondrement financier s'avère une dure épreuve aussi bien pour le fermier que pour ses créanciers non privilégiés. Bien que ce genre de tragédie soit réel, il faut tout de même le remettre en perspective. Notre système économique, basé sur la concurrence et les lois du marché, fait des victimes dans tous les secteurs, pas seulement dans l'agriculture. Soulignons, comme l'indique le tableau 7-2, que le nombre total de faillites agricoles est très réduit. Le taux d'échec (0,13 % en 1982) est beaucoup plus faible chez les fermiers que dans bien d'autres secteurs. Les agriculteurs ont beaucoup de problèmes, mais la faillite totale n'est pas souvent l'un de ceux là. Néanmoins, il arrive parfois que les conditions

Tableau 7-2

Faillites d'exploitations agricoles dans les provinces du Centre et des Prairies, Canada, 1979-1983

	Québec		Ontario		Manitoba		Saskatchewan		Alberta		Canada	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1979	1	14	8	65	–	1	2	14	5	16	17	125
1980	2	44	19	123	4	14	12	16	4	8	44	222
1981	–	54	21	140	3	14	4	19	2	18	31	261
1982	4	143	52	176	17	30	7	24	3	24	83	410
1983[1]	3	91	45	139	17	47	17	36	23	38	110	390

A – Faillites dans les fermes de culture.
B – Faillites de toutes les exploitations agricoles.
1 De janvier à octobre.
SOURCE R. M. A. Loyns et C. A. Carter, « Grains in Western Canadian Economic Development to 1990 », Conseil économique du Canada (à paraître).

économiques amènent des fermiers à se départir de leur exploitation et à encourir ainsi une perte de capital. Par conséquent, l'insécurité du revenu et la difficulté d'obtenir un taux de rendement raisonnable par rapport à l'investissement et aux efforts consentis représentent des aspects primordiaux de la question.

Dans quelle mesure les revenus agricoles sont-ils instables et quels sont les grands facteurs qui y contribuent ? Avant d'étudier ces questions, il est utile d'examiner les données portant sur le revenu agricole. Il est bien évident qu'il y a eu des hauts et des bas spectaculaires. Les agriculteurs de la Saskatchewan ont connu certaines vagues de prospérité, comme en 1974-1975, mais aussi des périodes de déveine. Le revenu agricole en Alberta et au Manitoba a également enregistré des fluctuations spectaculaires.

Il est toutefois plus important d'examiner dans quelle mesure les revenus agricoles varient en moyenne d'une année à l'autre et ce à quoi un agriculteur peut s'attendre, compte tenu de ces variations de revenu. À titre d'exemple, le tableau 7-3 montre qu'entre 1964 et 1981, le revenu agricole net a varié au Manitoba en moyenne, d'une année à l'autre, de près de 26 %. Ainsi, si un agriculteur devait normalement gagner un revenu net de 30 000 $, il pouvait s'attendre à des variations de 7 800 $ dans un sens ou dans l'autre. En fait, l'agriculteur peut même avoir à faire face à des fluctuations encore plus prononcées mais, à moins de circonstances exceptionnelles, c'est là le niveau d'instabilité avec lequel il doit vivre. Comme on pouvait s'y attendre, le revenu agricole net varie bien davantage que le revenu brut. Il en est ainsi parce que les agriculteurs des provinces des Prairies ont des frais généraux élevés; lorsque leurs récoltes sont abondantes et que les prix sont bons, les revenus bruts dépassent les frais généraux par une marge importante et les revenus nets sont excellents. Par ailleurs, lorsque les récoltes sont maigres et que les prix baissent, les revenus nets diminuent plus rapidement, en proportion, que les revenus bruts.

Le tableau 7-3 montre également qu'entre 1926 et 1981, les fluctuations de revenu ont diminué. La tendance à long terme masque des périodes de forte instabilité. Au cours des années 30, les agriculteurs ont souffert de la grande Crise et une longue sécheresse a transformé les Prairies en un immense bassin poussiéreux. Le revenu agricole a chuté brusquement puis remonté en flèche pendant la Seconde Guerre mondiale, au point que les revenus agricoles ont varié de plus de 100 % dans le cas de la Saskatchewan et de plus de 50 % dans le cas du Manitoba et de l'Alberta. La période de l'après-guerre a toutefois été beaucoup plus stable et les revenus nets, en moyenne, ont varié de quelque 25 %.

Tableau 7-3

Instabilité des revenus agricoles dans les Prairies, Canada, 1926-1981

En pourcentage

	Variation annuelle moyenne	
	Revenu brut par exploitation	Revenu net par exploitation
Manitoba		
1926-1945	31,2	53,3
1946-1963	21,3	27,0
1964-1981	14,2	25,6
Saskatchewan		
1926-1945	45,0	104,0
1946-1963	17,8	25,9
1964-1981	15,2	28,8
Alberta		
1926-1945	33,6	51,9
1946-1963	15,3	20,2
1964-1981	12,3	19,6

SOURCE J. Jobin, « L'instabilité des revenus agricoles dans les Prairies », Conseil économique du Canada (à paraître).

Plus récemment, la situation s'est même encore améliorée. Grâce au Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, instauré en 1976, les agriculteurs qui y participent sont désormais assurés contre toute chute de leur revenu provoquée par une baisse générale des ventes de céréales. Bien sûr, l'instabilité des revenus agricoles demeure préoccupante puisque l'assurance est loin d'être un substitut parfait pour le revenu gagné et la structure des marchés internationaux est susceptible d'aggraver encore ce problème à l'avenir. Une croissance plus régulière des revenus des agriculteurs serait donc nettement souhaitable.

Les agriculteurs des autres régions du Canada subissent eux aussi d'importantes variations de leurs revenus, les planteurs de tabac du sud de l'Ontario en étant un bon exemple. Le problème est toutefois particulièrement aigu dans les Prairies, tant à cause de l'importance de l'agriculture pour la région qu'à cause de l'ampleur des renversements de situation. Une meilleure compréhension des facteurs qui contribuent le plus à l'instabilité devrait aider à concevoir des politiques susceptibles de corriger ou d'atténuer le problème. De plus, une analyse plus approfondie devrait apporter un certain éclairage sur les besoins de diversification et indiquer si des

interventions sont nécessaires pour encourager une meilleure distribution de la production. Enfin, cette démarche devrait nous permettre d'établir si l'instabilité du revenu agricole s'aggrave ou s'améliore.

Quelles sont les sources de l'instabilité du revenu dans les Prairies ? Est-ce surtout attribuable à la qualité variable des récoltes de céréales, ou l'industrie de l'élevage ne joue-t-elle pas elle aussi un rôle important ? Et, à l'intérieur de ces deux grands secteurs de la production agricole, quels types d'activité et quels facteurs ont tendance à contribuer le plus à l'instabilité du revenu des fermiers ?

Nous avons tenté de répondre à ces questions en recourant à la méthode de l'analyse des composants. En bref, cela signifie que nous avons mesuré les effets d'un certain nombre de variables clés – par exemple, les prix courants, la superficie ensemencée, le nombre d'animaux abattus – sur les revenus des agriculteurs[1]. Nous nous contentons ici de résumer nos principales conclusions :

- Dans les trois provinces des Prairies, la culture céréalière représente une source de revenu beaucoup plus instable que l'élevage du bétail; en fait, les fluctuations du revenu attribuables aux récoltes de céréales ont tendance à être plus de deux fois supérieures à celles qu'on observe dans l'élevage.

- La culture des céréales domine tellement la production agricole des Prairies et ce type de culture est tellement instable par nature qu'il ne faut pas chercher ailleurs la principale source d'instabilité du revenu; en fait, elle intervient pour 91 % de l'instabilité du revenu en Saskatchewan, 79 % au Manitoba et 77 % en Alberta.

- De toute la production céréalière (céréales, oléagineux et cultures spécialisées), ce sont les revenus générés par la production du colza qui ont subi les plus fortes variations suivis, en ordre décroissant, par le lin, l'orge et le blé. Mais la culture du blé domine tellement la production céréalière qu'elle constitue la principale source d'instabilité. Le rendement global des producteurs céréaliers au cours d'une année donnée dépend évidemment du rendement combiné de chacune des trois grandes composantes du secteur céréalier.

- L'instabilité du revenu tiré de la culture du blé est attribuable à 50 % aux variations de prix; les variations dans le volume des récoltes de blé sont principalement imputables aux conditions météorologiques et aux maladies, car la superficie ensemencée a tendance à être relativement constante. Inversement, l'instabilité du rendement des cultures de colza et de lin s'explique, en grande partie, par des variations dans le nombre d'acres ensemencées.

- Bien que les revenus provenant des cultures de colza et de lin varient beaucoup, ce n'est une source d'instabilité qu'au Manitoba. Dans le cas de la Saskatchewan et de l'Alberta, cela a pour effet de compenser les variations de rendement des autres cultures et contribue ainsi à une stabilisation générale des revenus.

- Dans le cas de l'élevage, le bœuf constitue la production dominante et la principale source d'instabilité; l'élevage du veau et du porc contribue toutefois beaucoup plus à l'instabilité du revenu qu'il pourrait le sembler à prime abord.

- L'instabilité des revenus générés par l'élevage du bœuf provient autant du nombre de bêtes abattues que des prix en vigueur.

On peut donc conclure qu'il y a bien des facteurs qui expliquent l'instabilité du revenu agricole dans les Prairies. Ce sont la culture du blé et l'élevage du bœuf qui sont à l'origine même du problème, puisque ces deux activités constituent la composante majeure de l'industrie agricole dans l'Ouest. En outre, les variations de prix expliquent au moins 50 % de l'instabilité du revenu. Les prix du blé, en particulier, déterminent le niveau des gains nets réalisés par plus de la moitié de tous les agriculteurs des Prairies.

L'état des marchés internationaux accentue les difficultés des agriculteurs des Prairies. L'évolution des prix du blé illustre très bien cette situation. L'importance du cours international du blé est vitale pour le Canada puisque plus des trois quarts de sa production est exportée. Comme la production canadienne n'a qu'un faible impact sur le prix international, les prix payés aux producteurs canadiens reflètent donc assez fidèlement les cours internationaux, compte tenu des coûts de transport vers les marchés d'exportation. Le tableau 7-4 indique que les prix payés aux producteurs des Prairies sont devenus plus instables entre 1964 et 1980 que dans les premières années de l'après-guerre. En moyenne, ils varient aujourd'hui d'une année à l'autre d'environ 25 %, tandis que, pendant plusieurs années après la Seconde Guerre mondiale, ils ont évolué à l'intérieur d'une fourchette de 15 %.

Qu'est-ce qui explique cette instabilité accrue, en dehors des caprices du climat et des mauvaises récoltes ? Nous croyons que l'intervention accrue des gouvernements des grands pays producteurs de blé sur la gestion de l'agriculture rend de plus en plus difficile le fonctionnement des mécanismes d'équilibre entre l'offre et la demande internationales.

On peut dégager deux caractéristiques des modes d'intervention des gouvernements. Tout d'abord, les pays du bloc communiste et de nombreux pays en développement, qui pratiquent le contrôle des

Tableau 7-4

Instabilité des prix canadiens du blé payés aux producteurs dans les Prairies, Canada, 1926-1980

En pourcentage

	Variation moyenne des prix du blé
Manitoba	
1926-1945	34,6
1946-1963	14,1
1964-1980	23,8
Saskatchewan	
1926-1945	37,2
1946-1963	15,1
1964-1980	24,7
Alberta	
1926-1945	37,2
1946-1963	15,4
1964-1980	24,5

SOURCE J. Jobin, « L'instabilité des revenus agricoles dans les Prairies ».

changes, réglementent de façon stricte leurs importations de blé, si bien que le prix a pour eux beaucoup moins d'importance que ce ne devrait être normalement le cas. Il peut arriver que les pays à économie planifiée se livrent à des importations massives de céréales pendant plusieurs années et qu'ensuite, ils réduisent leurs achats pendant une longue période. Cela suffirait, en soi, à déstabiliser l'agriculture canadienne. En outre, de nombreux pays producteurs de blé, y compris le Canada, subventionnent directement ou indirectement la production : les pays de la CEE, la France en particulier, ont des prix de soutien supérieurs au prix d'équilibre intérieur et plus élevés, certaines années, que le prix international. Les gouvernements canadiens et les associations de producteurs agricoles sont mécontents du succès mitigé que connaît le GATT à résoudre les problèmes agricoles. Certains exportateurs sont d'avis que les provinces et les associations de producteurs devraient s'impliquer davantage dans l'élaboration des politiques touchant le commerce international des produits agricoles.

Le premier type d'intervention signifie qu'un changement de prix a relativement peu d'effet sur la demande internationale. Le deuxième type d'intervention empêche les prix intérieurs de diminuer, de sorte que la consommation locale n'arrive pas à absorber les surplus de blé. Inversement, lorsque surviennent des pénuries de blé, les prix de soutien ne réussissent pas à comprimer la demande intérieure et à libérer ainsi des volumes pour l'exportation. La combinaison de ces deux types d'intervention sur la demande et l'offre conduit à un système de prix du blé de plus en plus instables.

Il existe des obstacles semblables au fonctionnement ordonné du marché international dans le domaine de l'élevage du bétail et d'autres secteurs de l'agriculture de l'Ouest. Nous reviendrons sur cette question plus loin dans ce chapitre. Qu'il suffise de dire pour l'instant que l'avenir de l'agriculture de l'Ouest est très complexe et très difficile à évaluer. Pour s'en faire une idée, il faut étudier davantage le commerce des céréales et la production de bétail.

Le commerce des céréales[2]

Le blé constitue la plus grosse récolte, en volume et en valeur, pour la Saskatchewan et le Manitoba, mais le volume de la récolte d'orge dépasse habituellement celui du blé en Alberta (tableau 7-5). L'orge est la seconde récolte en importance, en volume et en valeur, pour le Manitoba et la Saskatchewan. La valeur d'une tonne de colza est élevée mais il s'agit néanmoins, et de loin, de la troisième récolte en importance dans chaque province. C'est au Manitoba que la production de céréales est la plus diversifiée et le maïs et le soja commencent à être cultivés dans le sud de la province. Cependant, c'est en Alberta que l'agriculture dans son ensemble est la plus diversifiée, la valeur des produits de l'élevage approchant la valeur combinée des récoltes de blé et d'orge. La Saskatchewan est de loin la province la plus spécialisée, produisant principalement le blé de haute qualité qui fait la réputation du Canada. Il est évident que la région des Prairies est loin d'être homogène, même quant à sa production agricole (tableau 7-6). Les céréales représentent les quatre cinquièmes de la production agricole de la Saskatchewan et leur importance pour le produit provincial brut est près de cinq fois plus grande qu'en Alberta et trois fois plus qu'au Manitoba. Toutefois, les ventes de céréales représentent plus de 50 % de toute la production agricole dans chacune des trois provinces.

Ce sont les différences de climat, de taux d'humidité et de qualité des sols qui expliquent l'extrême diversité de la production agricole dans les trois provinces des Prairies. Un autre facteur déterminant a été le cadre réglementaire : le gouvernement fédéral a favorisé la production de blé de première qualité en imposant des quotas et en développant de nouvelles variétés. La topographie de la Saskatchewan se prête particulièrement bien à la culture de ce blé de première qualité. La proximité des marchés a pour sa part influencé le développement de certaines cultures spécialisées. Le sud du Manitoba a par

Tableau 7-5

Volume et valeur de la production des principales cultures de céréales dans les Prairies, Canada, moyenne sur 10 ans se terminant en 1981

	Manitoba				Saskatchewan				Alberta			
	Volume (en milliers de tonnes)		Valeur (en millions de dollars)		Volume (en milliers de tonnes)		Valeur (en millions de dollars)		Volume (en milliers de tonnes)		Valeur (en millions de dollars)	
	1981	Moyenne sur 10 ans	1981	Moyenne sur 10 ans	1981	Moyenne sur 10 ans	1981	Moyenne sur 10 ans	1981	Moyenne sur 10 ans	1981	Moyenne sur 10 ans
Blé	3 326	2 336	598,8	323,6	14 288	11 450	2 688,0	1 673,3	6 221	4 103	1 149,8	595,7
Avoine	463	677	47,1	56,4	817	1 086	87,5	90,0	1 249	1 282	128,8	118,3
Orge	2 330	1 644	298,5	162,5	3 331	3 085	439,1	309,0	6 967	5 182	864,0	518,9
Seigle	175	82	25,6	9,4	330	183	47,8	20,7	320	187	45,7	21,3
Lin	262	245	83,7	68,7	150	186	46,8	51,6	56	67	17,1	19,3
Colza	306	298	85,7	78,4	748	818	212,5	215,7	760	803	209,7	211,9
Maïs	432	110	45,7	12,6	—	—	—	—	30	6[1]	5,0	3,1
Tournesol	171	91	42,0	21,1	4	4	1,5	0,7	..	..	..	..
Autres[2]	142	78	36,4	16,1	68	59	22,5	12,7	29	30	10,2	7,4
Total[3]	7 616	5 568	1 263,5	748,8	19 741	16 875	3 545,7	2 373,9	15 643	11 774	2 430,3	1 495,9

1 Moyenne sur trois ans, 1979-1983.
2 Comprend le sarrasin, les pois secs et la graine de moutarde.
3 Comprend les semences de fourrage.
SOURCE R. M. A. Loyns et C. A. Carter, « Grains in Western Canadian Economic Development to 1990 ».

Tableau 7-6

Ventes de céréales et ventes agricoles totales en pourcentage du produit provincial brut[1], Canada, 1982

En pourcentage

	Part des céréales dans le total des ventes agricoles	En pourcentage du produit provincial brut[2]	
		Ventes de céréales	Ventes agricoles totales
Manitoba	60,3	7,4	12,3
Saskatchewan	80,7	20,8	25,8
Alberta	50,6	3,7	7,3
Provinces des Prairies	65,0	7,6	11,7
Canada	45,9	2,5	5,5

1 Produit national brut pour le Canada.
2 Ces chiffres exagèrent l'importance de la contribution du secteur des céréales et de la production agricole totale par rapport au produit provincial brut et au produit national brut parce que les ventes ne reflètent pas fidèlement la valeur ajoutée.
SOURCE Données de Statistique Canada.

exemple profité d'un accès relativement plus direct aux marchés des États-Unis et d'Europe pour se lancer dans des cultures spécialisées comme le tournesol, la moutarde et le millet.

Une production agricole en hausse

Depuis 1971, la production de céréales a augmenté considérablement, en volume et en valeur, dans les trois provinces des Prairies. Les récoltes de céréales ont augmenté d'environ 2 % par an, tandis que la valeur réelle de la production s'est accrue au taux annuel moyen d'environ 6 % au cours de la dernière décennie. Dans les années 60, la quantité de céréales récoltées avait augmenté deux fois plus vite que dans les années 70, mais la valeur réelle de la production avait néanmoins diminué.

C'est l'Alberta qui a connu le plus fort taux de croissance depuis 1971. Après correction pour tenir compte de l'inflation, la valeur réelle de la production céréalière y a doublé entre 1971 et 1981 et c'est le blé qui a contribué le plus à cette augmentation. Une réduction de 25 % de la jachère d'été a grandement facilité cette croissance. Le Manitoba a réduit sa jachère d'été de façon encore plus spectaculaire, mais la valeur réelle de la production n'a augmenté que de 50 %, soit moitié moins qu'en Alberta. La Saskatchewan a continué de mettre une proportion élevée de ses terres en jachère (plus de 35 %) et la valeur réelle de sa production n'a augmenté que de 22 % entre 1971 et 1981.

L'augmentation du rendement à l'acre ensemencée a également contribué à la croissance de la production de céréales dans les provinces des Prairies. La productivité est toujours difficile à mesurer et elle l'est particulièrement dans le cas de l'agriculture. Les augmentations de rendement à l'acre ne donnent pas une mesure très satisfaisante de la productivité, car trop de variables peuvent changer pour tirer des conclusions utiles. En plus d'une plus grande utilisation d'engrais et de pesticides, et l'influence d'autres facteurs du même genre, la dernière décennie a pu être témoin de meilleures conditions climatiques que les décennies précédentes. Des études empiriques semblent indiquer que les augmentations annuelles de productivité ont été d'environ 1,8 % au cours des années 60 et de 1,1 % au cours des années 70[3]. Même si une telle augmentation demeure modeste, elle n'en représente pas moins, pour les années 70, une amélioration d'ensemble de plus de 10 %. Depuis le milieu des années 70, l'apparition de nouvelles variétés de blé, d'orge fourragère, de colza et de lin a constitué un élément clé de l'augmentation de productivité. Le potentiel de production du lin, par exemple, a été amélioré de 20 % depuis 1976.

Après avoir considéré le volume et la valeur de la production de céréales dans les Prairies, nous nous penchons maintenant sur la tendance des prix nominaux et réels au cours des 20 dernières années pour le blé, l'orge, le maïs et le colza canadiens (tableau 7-7). Les prix nominaux sont restés relativement stables au cours des années 70; ils ont chuté au début de la décennie pour ensuite se redresser de façon spectaculaire entre 1973 et 1976. De 1961 à 1981, les prix du blé ont triplé et ceux du colza ont presque quadruplé. Les prix du maïs et de l'orge ont augmenté de deux fois et demie. Les prix « réels » des céréales présentent cependant un bilan beaucoup moins encourageant. En pondérant les prix nominaux par l'indice général des prix à la consommation, on constate que, sauf pour le colza, tous les prix ont diminué entre 1961 et 1981. Les prix « réels » étaient extrêmement bas en 1971 à cause d'une surabondance de céréales à l'échelle mondiale. Ils ont augmenté de façon sensible entre 1973 et 1976.

Tableau 7-7

Prix nominaux[1] et réels[2] de certaines céréales, Canada, 1961-1981

En dollars par tonne

	1961		1966		1971		1976		1981	
	Nominal	Réel	Nominal	Réel	Nominal	Réel	Nominal	Réel	Nominal	Réel
Blé	63,20	84,27	64,67	77,45	49,60	49,60	105,46	70,83	185,19	78,17
Orge	48,23	64,31	48,23	57,76	31,69	31,69	88,19	59,23	127,23	53,71
Maïs	47,64	63,52	57,87	69,31	46,45	46,45	88,18	59,22	132,67	56,00
Colza	79,37	105,83	108,91	130,43	95,24	95,24	267,64	179,74	279,98	118,18

1 Le prix nominal correspond à la moyenne annuelle calculée pour le Canada.
2 Le prix réel correspond au prix nominal pondéré par l'indice des prix à la consommation, afin d'éliminer les effets de l'inflation (1971 = 100).
SOURCE R. M. A. Loyns et C. A. Carter, « Grains in Western Canadian Economic Development to 1990 ».

Dans l'ensemble des années 60, les prix réels se sont considérablement rétablis, mais pas assez pour compenser entièrement l'effondrement des années 60. Malgré tout, la production de céréales s'est améliorée dans les Prairies au cours des 10 ou 12 dernières années, tant en volume qu'en valeur.

Trois raisons fondamentales expliquent cette amélioration : l'augmentation de la superficie ensemencée, l'augmentation de la productivité et l'augmentation des prix réels (tableau 7-8). Au cours des années 70, l'amélioration des prix réels a constamment exercé une influence positive sur le rendement des trois principales cultures, particulièrement le blé. Comme il fallait s'y attendre, les surfaces de blé ensemencées ont considérablement augmenté dans l'ensemble des Prairies, encore que la superficie ensemencée en colza ait augmenté tout aussi rapidement en Alberta et même plus rapidement au Manitoba. On s'est quelque peu désintéressé de la production d'orge en Saskatchewan et au Manitoba, bien que la baisse dans ces deux provinces ait été compensée par une augmentation en Alberta. L'amélioration du rendement à l'acre, qui équivaut à l'accroissement de la productivité, s'est révélée assez inégale. L'Alberta a réalisé la meilleure productivité pour les trois cultures et le colza a gagné le championnat des augmentations de rendement à l'acre.

Le contraste entre les années 60 et les années 70 est frappant. Dans le cas des années 60, tant la superficie ensemencée que les prix réels ont diminué considérablement, mais le rendement à l'acre a augmenté de façon remarquable. Au risque de trop simplifier, il semble bien que les conditions défavorables du marché au cours des années 70 aient obligé les agriculteurs à se replier sur les régions les plus productives et sur les cultures les plus rentables – par exemple, la production de colza a augmenté considérablement. Au cours des années 70, de meilleurs prix ont permis une croissance rapide de la production mais aux dépens de la productivité.

L'augmentation considérable des revenus bruts au cours des années 70 s'est accompagnée de coûts de production en hausse. Les frais d'exploitation ont augmenté considérablement à la suite de la flambée des taux d'intérêt, de l'augmentation des coûts en combustible et en semences, et des prix beaucoup plus élevés des engrais et des pesticides. La structure du capital s'est elle aussi grandement modifiée, en particulier en ce qui concerne la machinerie et l'équipement. Le tableau 7-9 fait état des hausses de coûts que les agriculteurs ont eu à encourir au cours derniers 20 ans. Tout cela reflète, en partie, la mise au point de méthodes de production intensive et la croissance du secteur agricole en général. Il n'existe malheureusement pas de données sur les coûts par unité de production et il est donc difficile d'évaluer les pressions que ces augmentations de coûts ont exercé sur la situation financière des fermiers. On sait néanmoins que les hausses de coûts sont imputables aux frais d'intérêt et aux déboursés au titre des engrais, des pesticides, des terrains et des bâtiments.

Tableau 7-8

Causes des changements dans la valeur de la production céréalière des Prairies, Canada, 1960-1980

En pourcentage

	Augmentation ou diminution annuelle moyenne de la valeur								
	Manitoba			Saskatchewan			Alberta		
	Blé	Orge	Colza	Blé	Orge	Colza	Blé	Orge	Colza
1960-1970									
Superficie ensemencée	-3,2	7,5	23,9	-2,6	4,7	1,6	-3,0	-0,8	18,5
Rendement à l'acre	3,0	5,3	2,3	4,7	6,7	2,1	4,2	3,8	0,2
Prix réels	-5,3	-5,5	-1,4	-4,9	-5,0	-1,0	-5,3	-5,9	-1,5
1970-1980									
Superficie ensemencée	5,7	-0,7	8,2	5,4	-4,4	1,3	6,1	4,7	6,1
Rendement à l'acre	0,3	1,0	0,5	--	-0,5	2,6	1,4	2,0	2,7
Prix réels	3,1	2,4	2,2	3,5	3,3	2,2	3,8	3,0	2,3

SOURCE J. Jobin, « L'instabilité des revenus agricoles dans les Prairies ».

Tableau 7-9

Coûts de production dans l'agriculture des Prairies, Canada, 1961-1981

	1961		1971		1981		Variation d'une décennie à l'autre			
							1961-1971		1971-1981	
	Prairies	Canada	Prairies	Canada	Prairies	Canada	Prairies	Canada	Prairies	Canada
	En millions de dollars de 1981						En pourcentage			
Frais d'exploitation :										
Impôts et taxes	141,5	270,6	161,1	278,4	136,3	227,6	13,9	2,9	-15,5	-18,2
Loyer agricole brut	176,9	255,1	198,3	295,7	468,3	623,0	12,1	15,9	136,2	110,7
Salaires	230,4	727,5	204,5	732,2	351,7	1 073,3	-11,2	0,6	72,0	46,6
Intérêts	170,9	313,3	315,2	632,5	1 092,5	2 279,9	84,4	101,9	246,6	260,5
Combustibles	402,2	644,0	370,1	627,3	681,8	999,0	-8,0	-2,6	84,2	59,3
Entretien de la machinerie	363,0	613,0	434,4	762,1	647,2	1 056,0	19,7	24,3	49,0	38,6
Engrais	52,2	243,7	136,0	379,1	642,2	1 081,6	160,5	55,6	372,2	185,3
Pesticides	38,6	74,4	39,3	104,7	312,2	482,3	1,8	40,7	694,4	360,6
Semences	40,5	95,9	71,8	231,0	106,5	309,4	77,3	140,9	48,3	33,9
Amortissement sur les bâtiments	54,1	168,7	75,4	263,7	150,3	449,7	39,4	56,3	99,3	70,5
Amortissement sur la machinerie	536,4	844,3	649,1	1 046,7	1 290,3	2 011,9	21,0	24,0	98,8	92,2
Coûts en capital :										
Terre et bâtiments	13 352,8	27 225,9	20 787,9	40 075,8	62 845,1	103 275,1	55,7	47,2	202,3	157,7
Machinerie et équipement	4 802,5	8 118,7	5 463,0	9 253,6	11 102,7	17 442,2	13,8	14,0	103,2	88,5

SOURCE Données de Statistique Canada.

Il est peut-être plus intéressant d'examiner les renversements intervenus dans la structure des coûts de production au cours des deux dernières décennies (graphiques 7-3 et 7-4). Bien que toutes les catégories de dépenses aient augmenté, certaines l'ont fait plus rapidement que d'autres.

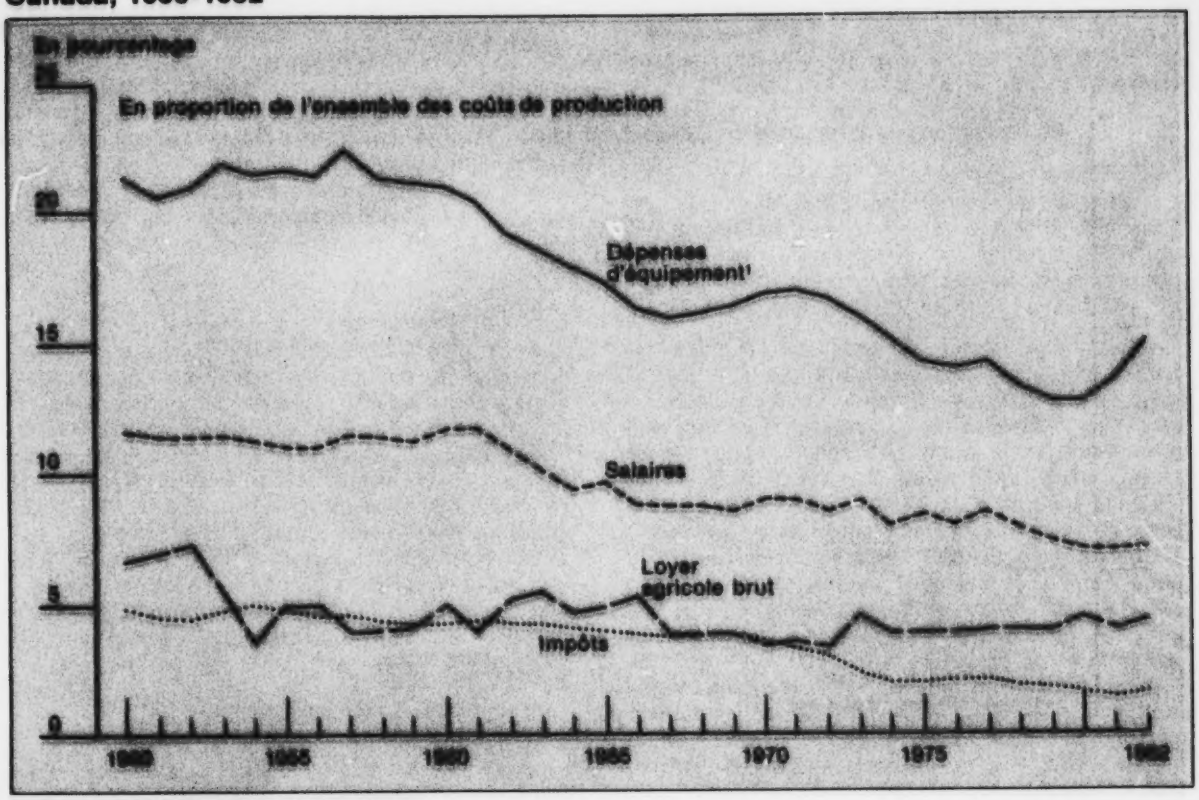
L'augmentation la plus spectaculaire a été celle des frais d'intérêt sur les emprunts. La part des charges d'intérêt dans l'ensemble des coûts de production, d'environ 5 % qu'elle était en 1961, dépassait 15 % en 1981. Ce pourcentage a légèrement diminué à environ 14 % en 1982, suivant ainsi la forte baisse générale des taux d'intérêt. Certaines personnes soutiennent que l'augmentation des charges d'intérêt compromet sérieusement l'avenir de l'industrie agricole. Mais, en examinant la situation de plus près, il semble plutôt que la dette agricole soit répartie de façon très inégale. Par exemple, en 1981, près du tiers des agriculteurs de la Saskatchewan n'avaient pas de dettes du tout, un tiers avait des dettes de 25 000 $ ou moins et le dernier tiers supportait la plus grande part de toute la dette agricole de la province. Les conséquences d'une augmentation du fardeau de la dette sont graves, tant pour les personnes qui sont déjà endettées que pour celles qui voudraient se lancer en agriculture.

Le prix des terres agricoles a cependant encore plus d'importance que ces questions de coûts de production. Bien que la terre représente un énorme investissement pour le nouvel agriculteur, elle constitue aussi un actif qui prend rapidement de la valeur. Le prix des terres agricoles a quadruplé en Saskatchewan entre 1971 et 1981, et même plus dans les deux autres provinces des Prairies. Cela représente un avantage pour ceux qui sont dans l'agriculture depuis plusieurs années, mais un obstacle sérieux pour ceux qui voudraient se lancer en affaires. Il est d'autant plus difficile de juger comment les exploitants agricoles s'en sont tirés qu'on ignore comment les gains en capital dus à l'augmentation du prix des terres se partagent entre eux.

Afin d'illustrer l'importance de cette question, examinons le cas hypothétique d'un agriculteur de la Saskatchewan en 1971. À cette époque, sa propriété couvrait 600 acres et le cours officiel d'une acre de

Graphique 7-3

Coûts de production agricole ayant accusé une baisse en termes relatifs, Canada, 1950-1982



1 Y compris le carburant et les réparations.
SOURCE Données de Statistique Canada.

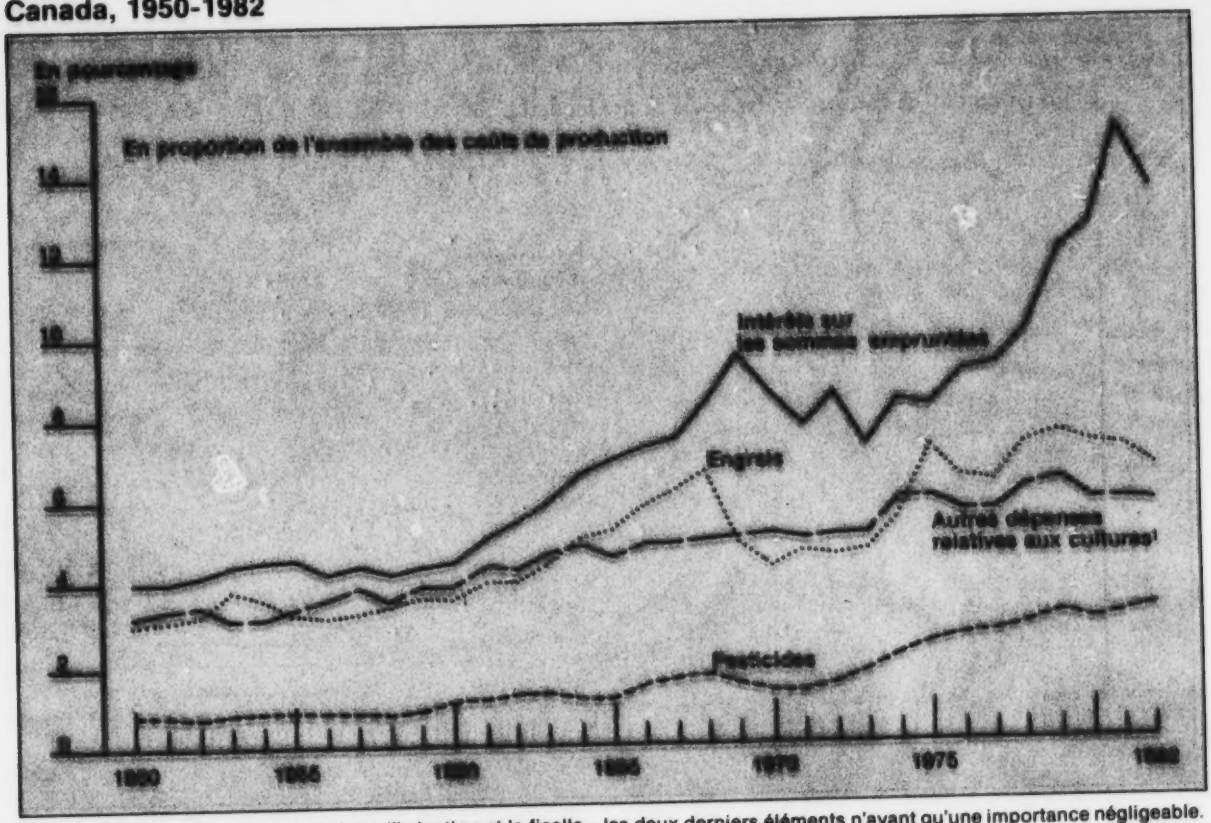
terre était d'environ 70 $. Dix ans plus tard, il atteignait 345 $, ce qui représente un gain en capital de 165 000 $. Ainsi, une dépense de 42 000 $ en 1971 s'est avérée un excellent investissement, même en tenant compte du coût d'option du capital. Il faut garder cet élément en tête lorsqu'on discute de la prospérité des exploitants et de l'état général de la culture céréalière.

Il est très difficile de vérifier, à partir de données générales, si le revenu et les taux de rendement de l'agriculture sont adéquats. Outre qu'on ne peut mesurer les avantages en nature associés à l'agriculture, il faut également tenir compte de la répartition du revenu à l'intérieur du secteur agricole. Néanmoins, nous pouvons conclure que les producteurs de céréales de l'Ouest ont commencé les années 80 dans une bien meilleure situation qu'au début des années 70. Bien que la vague de prospérité du milieu des années 70 n'ait pas duré – surplus importants de céréales en 1978, sécheresse généralisée en 1980, gel surprise en Saskatchewan en 1982 – ce furent là des situations d'exception qui n'ont pas empêché les producteurs de céréales de l'Ouest d'améliorer leur situation financière générale.

Il est évident que les revenus nets par exploitation agricole se sont améliorés lentement, en termes réels. L'escalade des coûts a certes été importante, mais le revenu agricole net, même corrigé pour tenir compte de l'inflation, est maintenant, dans le cas de la Saskatchewan, presque trois fois supérieur à ce qu'il était lors du ralentissement de 1969-1970, au cours duquel les revenus agricoles ont baissé sensiblement. Les exploitants albertains sont deux fois plus à l'aise, tandis que les agriculteurs manitobains ont récem-

Graphique 7-4

Coûts de production agricole ayant accusé une hausse en termes relatifs, Canada, 1950-1982



1 Y compris les pesticides, les graines, l'irrigation et la ficelle – les deux derniers éléments n'ayant qu'une importance négligeable.
SOURCE Données de Statistique Canada.

ment perdu une partie du terrain qu'ils avaient gagné auparavant.

Le fait de souligner cette amélioration ne revient pas à dire que la situation financière des agriculteurs des Prairies est satisfaisante. Les revenus agricoles sont encore faibles et de plus en plus d'exploitants arrondissent leurs revenus grâce à des activités en dehors de la ferme. Selon les statistiques de l'impôt, les fermiers de la Saskatchewan ont déclaré en 1979 des revenus qui provenaient, pour près de la moitié, de sources non agricoles. En outre, le rendement sur le capital investi peut être très faible. Par exemple, les exploitants de la Saskatchewan ont obtenu un revenu net de 1 milliard de dollars en 1982 sur des immobilisations de près de 32 milliards de dollars, soit un rendement sur le capital de 3,2 % – en supposant un rendement nul pour la main-d'œuvre ou les activités de gestion[4].

Ces données ne font que souligner le besoin de se préoccuper de l'avenir de la culture céréalière dans l'Ouest. Soulignons toutefois que la mesure du revenu agricole présente beaucoup de difficultés, que le revenu agricole et les gains des exploitants peuvent être deux notions très différentes, que les problèmes financiers et les situations matérielles difficiles sont le lot de certains agriculteurs tandis que d'autres s'en tirent exceptionnellement bien.

L'avenir de la culture céréalière dans l'Ouest

La santé générale du marché des céréales de l'Ouest dépend de toute une série de facteurs relatifs

à l'offre et à la demande. Parmi les facteurs qui influent sur l'offre, mentionnons l'augmentation des coûts de production, les modifications des tarifs de transport des céréales découlant de la nouvelle législation du « Nid de Corbeau », les goulots d'étranglement dans les réseaux de transport et d'autres éléments comme l'appauvrissement des sols. En ce qui concerne la demande, les prix demeurent évidemment le facteur le plus déterminant, mais les taux de change jouent également un rôle important. En outre, de nouvelles formes de concurrence, le dumping des surplus, les goûts changeants des consommateurs et l'instabilité des marchés internationaux sont autant de facteurs avec lesquels les fermiers de l'Ouest doivent compter.

La faim et la malnutrition dans les pays du Tiers Monde constituent une autre question souvent soulevée. Étant donné la triste condition de millions de gens, on pourrait penser qu'il existe une demande illimitée pour la production céréalière du Canada. La réalité est cependant tout autre. À l'exception d'expéditions limitées d'aide alimentaire du Canada (quelque 600 000 tonnes de céréales en 1981), ce marché conserve un caractère strictement commercial. À moins d'un changement important de la politique d'aide extérieure au cours de la prochaine décennie, la question de la faim et de la malnutrition dans le monde continuera d'exercer une influence négligeable sur la production agricole dans les Prairies.

On a considérablement révisé à la baisse toutes les projections relatives à la production et aux exportations de céréales du Canada. Au début des années 80, on considérait que l'engorgement des réseaux de transports freinait la croissance des exportations qui, autrement, aurait été continue et rapide. Maintenant, ce ne sont plus les problèmes de transport qui sont en question – du moins en termes de capacité physique de livraison; la croissance ininterrompue des exportations est toujours soumise aux limites imposées par les marchés internationaux. On sentait un début d'optimisme dans la stratégie agro-alimentaire du Canada décrite dans *Le défi des années 80*, publiée en 1981 par l'honorable Eugene Whelan, alors ministre fédéral de l'Agriculture. Ce document prévoyait des augmentations annuelles moyennes de production de 2,5 à 3,0 % jusqu'en l'an 2000. Un redressement par rapport au taux de croissance réalisé entre 1971 et 1981 était donc prévu. Récemment, le Conseil des grains du Canada et la Commission canadienne du blé ont établi des objectifs beaucoup plus modestes pour 1990. Le Conseil des grains prévoit que le Canada produira 50 millions de tonnes métriques de céréales d'ici là et qu'il en exportera 34 millions. La Commission canadienne du blé a établi des objectifs de production et d'exportation d'ici la fin de la décennie de 54 et de 36 millions de tonnes métriques, respectivement. Par rapport à 1982, ces deux scénarios supposeraient des taux annuels de croissance de l'ordre de 1 à 2 % pour la production et de 2 à 3 % pour les exportations. Un léger ralentissement de la croissance est donc prévu, puisqu'au cours des années 70, la production céréalière a augmenté à un taux annuel moyen de 2 %, et les exportations à un taux de 4 %.

Pour comprendre ce qui sous-tend d'aussi modestes projections, il faut en examiner les éléments les plus importants. Sans prétendre être exhaustifs, nous traitons des facteurs qui, au Canada et à l'étranger, devraient exercer la plus grande influence sur l'avenir de la culture céréalière dans l'Ouest.

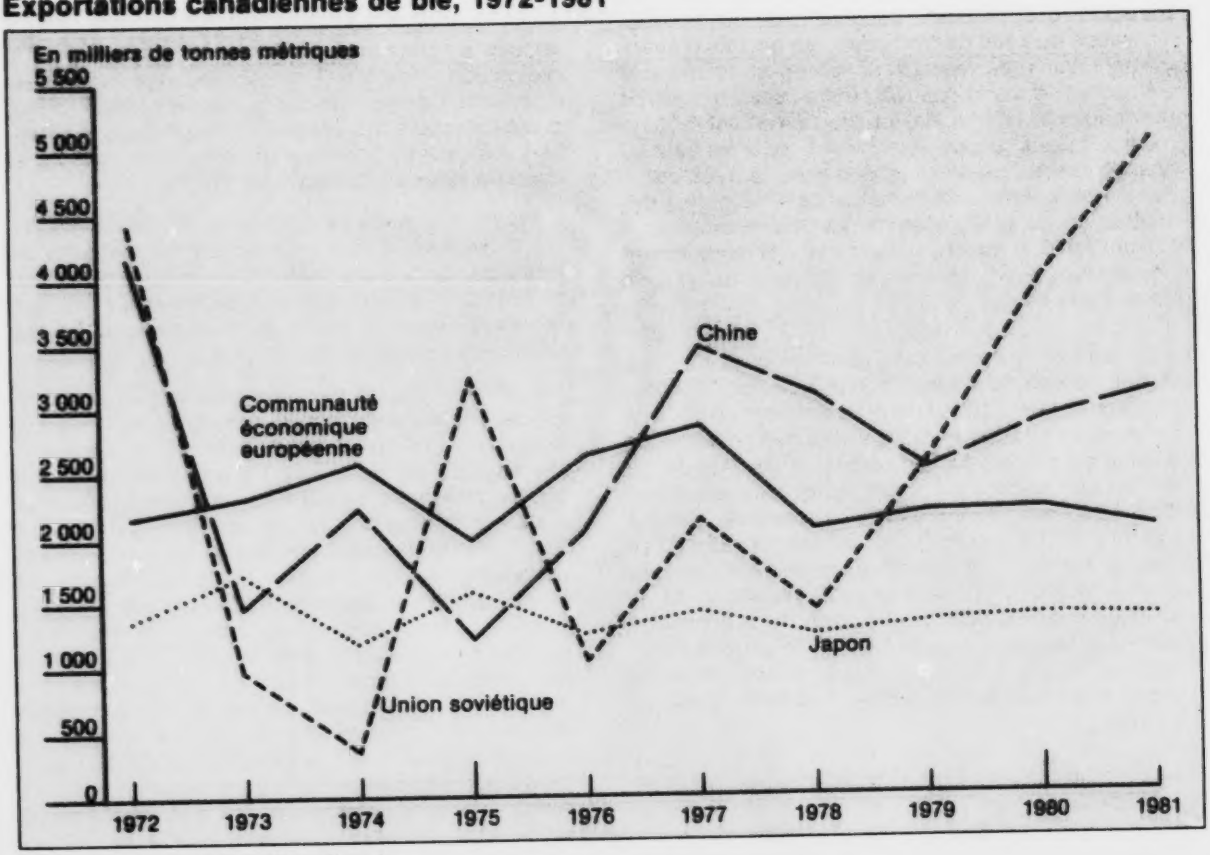
Comme la plupart des pays producteurs de céréales ont imposé une distinction nette entre le marché international et le marché intérieur, il n'est pas étonnant de constater que les prix soient différents sur les deux marchés. Le Canada a une politique de double prix pour le blé depuis 1967, bien que la forme exacte de cette intervention ait varié considérablement. En termes très généraux, on a imposé des prix de soutien pour les ventes de blé sur le marché intérieur, afin de protéger l'agriculteur, au moins dans une certaine mesure, contre la chute des cours sur les marchés internationaux. Et lorsque les prix internationaux sont très élevés, le consommateur canadien est protégé par un prix plafond sur le marché intérieur. Comme plus des trois quarts de la production canadienne de blé est exportée, c'est en définitive le prix international qui a le plus d'importance.

Le prix international dépend essentiellement de l'offre et de la demande de blé sur les marchés internationaux, ainsi que des nombreux types de barrières commerciales érigées par les pays importateurs comme ceux de la CEE et le Japon, d'une part, et des subventions à l'exportation accordées par des pays exportateurs comme les États-Unis et ceux de la CEE, d'autre part. Les pays du bloc communiste, de nombreux pays en développement et certains pays industrialisés (par exemple, le Japon) exercent un contrôle serré sur le niveau des importations permises dans une année donnée, un niveau qui est influencé considérablement par l'abondance de leurs propres récoltes. Les pays occidentaux dont la production est excédentaire, principalement les États-Unis et le Canada, en sont donc réduits à un rôle de fournisseurs d'appoint.

Vu toutes ces contraintes institutionnelles, il est facile de comprendre pourquoi le prix international du blé est aussi instable. Si de gros importateurs, comme l'Union soviétique ou la Chine, subissent de

Graphique 7-5

Exportations canadiennes de blé, 1972-1981



SOURCE Données de Statistique Canada.

mauvaises récoltes et se lancent sur le marché international pour en compenser les effets, les prix peuvent monter en flèche, comme cela s'est produit en 1974-1975. Le graphique 7-5 illustre d'ailleurs l'instabilité des marchés internationaux du Canada et il faut accorder une attention particulière aux exportations de blé vers l'Union soviétique et la Chine. La part du Canada dans l'ensemble de la production mondiale et du commerce du blé explique que celui-ci ne soit pas en position dominante pour influencer les prix internationaux. Il est intéressant de noter que toute la production céréalière du Canada représente moins de 3 % de la production mondiale. Notre part des échanges internationaux est de 7 % pour les céréales secondaires et de 18 % pour le blé.

L'évolution future des prix et de la production

Comme le prix international des céréales dépend surtout de l'offre et de la demande mondiales, il est donc très risqué de se lancer dans des prédictions à long terme. Plusieurs experts se sont essayés à ce jeu. Leurs projections varient beaucoup, mais aucune n'est très optimiste. La tendance à long terme des prix de la plupart des céréales importantes a été à la baisse et on semble s'accorder pour dire que cela va continuer.

Les projections à moyen terme du Conseil économique incorporent certaines hypothèses de prix pour les céréales. On prévoit que les prix bruts à l'exportation des céréales canadiennes, après une décennie d'augmentation au taux annuel moyen de 14,5 %, ne monteront plus que de 3,8 % par année jusqu'en 1990. Comme l'indice général des prix devrait varier dans une fourchette de 4,5 à 5,0 %, cela suppose une diminution des prix réels des céréales. Agriculture Canada semble également prévoir un certain fléchissement des cours des denrées agricoles :

> Dans la stratégie agro-alimentaire, nous avions prévu que les prix réels des produits agricoles augmenteraient à un taux situé entre 0,75 et 2 % par année. Nous prévoyons maintenant que les prix réels des produits agricoles resteront à peu près aux niveaux actuels, en moyenne, d'ici l'an 2000, mais avec une forte probabilité de baisse modérée (1 % par année)[5].

De toutes les céréales importantes, ce sont les prix nominaux du blé qui devraient le mieux se comporter mais pas assez pour compenser l'inflation. On prévoit que les prix du colza et du soja diminueront, au moins au cours des quelques prochaines années, même en termes nominaux.

Des perspectives d'évolution des prix aussi pessimistes pourraient laisser présager une baisse de la production de céréales dans l'Ouest canadien. On doit normalement s'attendre à ce qu'à long terme, la baisse du prix réel d'un produit affecte la croissance de sa production. Mais ce n'est pas nécessairement le cas, pour au moins trois raisons. Premièrement, des améliorations de productivité peuvent compenser l'évolution défavorable des prix en réduisant les coûts. D'ailleurs, l'évolution défavorable des prix à l'échelle mondiale peut être largement attribuable à des augmentations de productivité. Dans le cas du Canada, la tendance à la baisse prévue des prix n'affecterait pas la croissance de la production si l'amélioration de la productivité était assez rapide. Deuxièmement, une longue période de conditions climatiques favorables pourrait entraîner une hausse de l'offre, même si l'évolution des prix l'aurait autrement fait diminuer. Troisièmement, le prix des terres constitue un facteur clé qui pourrait influer sur l'accès à l'industrie.

Le prix des terres agricoles varie en fonction des prix des produits. Ces fluctuations dans la valeur des terres peuvent atténuer l'effet favorable sur la production d'une hausse des prix des produits aussi bien que l'effet défavorable d'une baisse des prix. Si la valeur des terres change plus rapidement que l'évolution des prix des produits ne le justifie, à cause de la spéculation par exemple, l'effet normal que les prix devraient exercer sur la production peut même être temporairement renversé, tant que persiste cette spéculation. Pour ces raisons et bien d'autres, nous ne pouvons automatiquement conclure que la croissance de la production au cours d'une période donnée va ralentir parce que les prix réels sont censés diminuer. D'ailleurs, l'histoire récente le confirme tout à fait. Au cours des années 70, par exemple, le volume des récoltes de céréales dans l'Ouest canadien a augmenté de 4,5 % par an, malgré une chute importante des prix réels. De plus, le taux de croissance de la production céréalière a diminué de moitié au cours des années 70 alors que les conditions de prix s'amélioraient.

Il ne serait cependant pas sage de compter sur d'autres facteurs que la croissance de la productivité – un climat favorable ou un changement de la valeur des terres, par exemple – pour annuler l'effet négatif que la chute des prix ne manquera pas d'avoir sur la croissance de l'offre. En d'autres termes, un accroissement de l'offre et une augmentation des ventes canadiennes à l'étranger vont certainement nécessiter une amélioration continue de la productivité du secteur agricole au cours des prochaines années. Cela ne doit pas nécessairement nous inquiéter, en dépit du fléchissement récent du taux de croissance de la productivité. Au cours des 50 dernières années, la productivité a augmenté de façon suffisante, en moyenne, pour favoriser une amélioration du niveau de production et de ventes, et ce malgré une tendance à la baisse des prix réels. Mais peut-on continuer à améliorer la productivité au même rythme ? Nous le pensons, mais examinons quand même plus en détail trois éléments qui pourraient améliorer les chances que cela se réalise : le transport, les superficies cultivables et divers facteurs de production.

Jusqu'à tout récemment, on craignait surtout que la congestion du réseau de transports ne compromette sérieusement toute expansion des ventes de céréales de l'Ouest à l'étranger. Mais l'adoption définitive de la Loi sur le transport des céréales de l'Ouest et l'introduction graduelle de tarifs de transport considérablement plus élevés ont calmé les inquiétudes que cette question soulevait (voir le chapitre 10). Par ailleurs, il y a eu des améliorations remarquables de la productivité dans la manutention des céréales, tout au long du réseau de livraison. Le Saskatchewan Wheat Pool a par exemple réduit le personnel de ses silos de 10 % au cours des huit dernières années tout en augmentant le volume manutentionné de près de 80 %. De même, il y a eu d'importants gains de productivité dans les ports. Il reste pourtant beaucoup à faire pour que le réseau de transports puisse faire face, sans accrocs, à la croissance possible ou même souhaitable de la production de céréales dans l'Ouest. L'état des relations patronales-ouvrières représente l'un des aspects les plus délicats de cette question. Un simple différend entre un petit groupe d'employés et un petit groupe d'employeurs, ou même un seul employeur, peut bloquer le réseau de transport en entier et entacher la réputation du Canada comme exportateur digne de confiance.

Deuxièmement, on peut envisager une augmentation considérable de la production de céréales dans l'Ouest si on met en production une superficie d'environ 1,7 million d'hectares qu'on pense être

cultivable dans les Prairies : il suffirait de réduire la superficie des terres en jachère d'été, et de stopper ou de renverser la tendance à l'appauvrissement des sols.

La salinité des sols n'a cessé de s'aggraver dans les provinces des Prairies et affecte aujourd'hui sérieusement 10 % de la superficie cultivée. Quelques spécialistes des sols, comme le professeur D. A. Rennie de l'Université de Saskatchewan, se montrent pessimistes quant aux conséquences que cela pourrait avoir sur la production céréalière future. De plus, l'érosion et la perte de composants organiques contribuent énormément à la dégradation des sols. Il y a toutefois des remèdes à cette situation. Les plus connus sont la culture continue ou prolongée, une réduction de la jachère d'été, une diminution des labours ou une augmentation des cultures fourragères.

L'Administration du rétablissement agricole des Prairies a estimé que la quantité de jachères d'été dans les Prairies pourrait et même devrait être, en gros, réduite de moitié. Le Conseil des grains du Canada a proposé une réduction plus modeste de 20 % de la jachère d'été[6]. Il est toutefois possible que, dans l'un et l'autre cas, de telles réductions exigent de meilleures techniques de contrôle du degré hygrométrique des sols, de lutte contre les mauvaises herbes et des équipements plus perfectionnés.

Troisièmement, un développement plus poussé de la culture intensive offre certainement des possibilités d'expansion de la production agricole. D'ailleurs, au cours des années 70, les agriculteurs des Prairies se sont orientés dans cette direction. On a plus largement utilisé les engrais et les pesticides et de nouvelles variétés de semences ont été introduites, à tel point que le rendement à l'acre a considérablement augmenté. Le perfectionnement du matériel agricole a amélioré la productivité et contribué à préserver ou à enrichir le sol cultivable. En outre, les connaissances sur la combinaison des cultures et leur rotation se sont améliorées de sorte que les rendements se sont accrus et qu'on a pu mieux répondre aux besoins du marché. Les exploitants agricoles des Prairies ont prouvé qu'ils savent s'adapter à toutes sortes de situations et ils ne ratent aucune occasion d'en apprendre davantage pour élargir leurs connaissances sur les méthodes de culture. Des institutions postsecondaires, publiques et privées, ont multiplié les programmes de perfectionnement et les sessions intensives pour aider l'agriculteur à se tenir au courant des nouvelles techniques et des progrès de l'agriculture. Il y a davantage de diplômés universitaires dans le secteur agricole. Les exploitations familiales forment encore le noyau de l'agriculture des Prairies, mais elles se sont agrandies et un certain nombre d'entre elles ont été constituées en sociétés. En somme, les ressources humaines semblent constituer un élément très positif.

Malheureusement, le bilan est beaucoup moins positif sur le plan des recherches entreprises pour appuyer les efforts des agriculteurs des Prairies. Les besoins en recherche ne sont pas seulement importants, ils ont trait à des domaines bien particuliers. L'effort de recherche n'a aucune commune mesure avec l'importance du secteur céréalier et on ne se préoccupe pas assez d'acquérir et de diffuser la technologie. En outre, on publie bien peu d'études économiques sur les marchés et la commercialisation des céréales, et le financement de ce genre de recherche reste insuffisant. Par ailleurs, le peu d'argent qui y est dépensé n'est pas investi dans des secteurs où le rendement serait le plus élevé : il faudrait s'intéresser davantage aux cultures spécialisées et à l'orge, et il faudrait évaluer avec plus de rigueur les coûts et les avantages de la recherche financée à même les fonds publics. Enfin, il faudrait trouver des moyens d'accroître la recherche commanditée ou réalisée par le secteur privé, notamment par les fabricants d'engrais, de pesticides et de semences, et par les grandes exploitations agricoles[7].

Une certaine expansion de la production est donc possible si l'on réussit à améliorer de façon soutenue la productivité. Toutefois, compte tenu de la diminution anticipée des prix réels, il semble peu probable qu'on enregistre une forte croissance de la valeur réelle de la production céréalière. Il faut donc s'attendre à une certaine croissance, mais à un rythme nettement moins rapide que dans les années 70, une époque où production et prix réels augmentaient de concert.

Nous prévoyons donc qu'à moyen et à long termes, la culture céréalière dans les Prairies ne sera pas une source majeure de croissance pour l'Ouest. En supposant des conditions climatiques normales, la production va continuer à augmenter mais de façon moins rapide que dans le passé. La production céréalière est très instable et il n'y a aucune raison de croire que les choses se soient améliorées à ce chapitre. Au contraire, il semble que les prix internationaux deviennent de moins en moins stables et les marchés du Canada, de moins en moins sûrs. On peut donc, on doit même adopter certaines mesures pour améliorer ces perspectives. Deux types d'intervention complémentaires, quoique distinctes, sont possibles : l'une consisterait à réduire l'instabilité des revenus et l'autre, à renforcer notre capacité de produire et de vendre davantage de céréales à l'étranger même si l'évolution des prix se révèle défavorable.

Mesures pour atténuer l'instabilité des revenus

Le problème de l'instabilité des revenus des producteurs de céréales de l'Ouest s'est atténué au cours des dernières années grâce à l'augmentation des prix et à l'établissement du Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest. L'augmentation des prix a considérablement amélioré la situation financière des producteurs de céréales. Depuis 1976, en outre, le Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest a plus ou moins protégé ses participants contre la chute des prix internationaux, la perte des récoltes ou la montée en flèche des coûts.

Le Programme de stabilisation du revenu est largement subventionné par l'État. En sept ans, le gouvernement fédéral a versé quelque 600 millions de dollars au Programme tandis que les agriculteurs y ont contribué environ 300 millions de dollars. En accordant des subventions aux agriculteurs lorsque leurs revenus nets tombent au-dessous de la moyenne pour de longues périodes, on a en somme fait partager par tous les contribuables canadiens le fardeau que représente l'instabilité des revenus des producteurs de céréales des Prairies[8]. Dans le passé, les agriculteurs participants versaient 2 % de leurs revenus bruts au Programme et le gouvernement fédéral ajoutait une contribution équivalente à 4 %. Depuis janvier 1984, ces contributions ont été réduites à 1,5 % pour les agriculteurs et à 3,5 % pour le gouvernement fédéral. Si les revenus nets d'un agriculteur tombent au-dessous de la moyenne des cinq dernières années, la différence est compensée en entier par des paiements directs en argent liquide. Des paiements de 368 millions de dollars ont été effectués en 1977 et 1978 lorsque les prix internationaux ont fléchi.

La meilleure sécurité de revenu que le Programme de stabilisation a apporté n'a pas résolu le problème pour autant. Au contraire, lorsque le cours international du blé devient plus instable, le marché des céréales canadiennes s'en ressent et devient lui-même plus incertain. De plus, les conditions météorologiques généralement favorables qui ont prévalu dans les années 70 pourraient se détériorer dans les années 80. Et bien qu'il existe des mesures de protection contre de tels imprévus, elles sont très coûteuses.

Même si le Programme de stabilisation du revenu constitue un soutien très important pour l'agriculteur des Prairies, c'est loin d'être le seul. Par exemple, la subvention du gouvernement fédéral au transport du fret en vertu de l'Accord du Nid de Corbeau a atteint au minimum 600 millions de dollars par an. De plus, depuis 1967, le Canada dispose d'une politique de double prix qui garantit un prix plancher aux producteurs pour le blé vendu sur le marché intérieur. Malgré tout, les causes fondamentales de l'instabilité des revenus n'ont pas été éliminées.

Les caprices du climat et les marchés internationaux sont tels qu'il est impossible de garantir à l'agriculteur des Prairies une croissance stable du même type que celle qu'on retrouve dans le secteur des services. Par conséquent,

13 Nous recommandons que le Canada intensifie ses efforts en vue de la signature d'une convention internationale sur le blé.

Les prix internationaux des céréales ont tant d'importance pour les agriculteurs des Prairies et ils ont tellement influencé la stabilité de leurs revenus que le Canada a tout intérêt à chercher à obtenir à nouveau une convention internationale qui régirait mieux le commerce des céréales. En fait, de 1949 à 1968, il existait des ententes multilatérales entre les principaux pays exportateurs et importateurs. Même au cours de cette période, il y eut des problèmes considérables et, depuis 1968, les ententes ont fait place à la loi du « chacun pour soi ». Depuis que les négociations de 1978-1979 sur une convention internationale du blé se sont enlisées, le marché mondial ne dispose plus d'aucune entente lui permettant d'utiliser des stocks de céréales sous contrôle international pour stabiliser le marché. Certains experts ont proposé une collaboration entre les exportateurs afin de faire augmenter les prix mondiaux à un niveau vraiment concurrentiel et de supprimer les barrières commerciales et les subventions à l'exportation. De tels efforts sont toutefois gênés par les intérêts très divergents entre les pays exportateurs et les pays importateurs, et même entre les pays à l'intérieur de ces deux groupes. Il n'en demeure pas moins qu'il faut améliorer et renforcer la coopération entre les exportateurs de céréales.

Il importe surtout de reconnaître que le Canada ne devrait pas attendre que les marchés internationaux s'écroulent avant de promouvoir la coopération internationale. Il devrait plutôt faire campagne dès maintenant pour résoudre les difficultés que pose une production de céréales fortement protégée et subventionnée. La stabilisation des revenus et l'ouverture de nouveaux marchés en dépendent. Dans le cours des négociations, nous devrons peut-être renoncer à certaines mesures, comme la politique du double prix pour le blé du Canada, afin de mieux harmoniser les conditions qui prévalent sur les marchés intérieur et étranger. Nous devrons peut-être aussi améliorer nos installations d'entreposage et notre gestion des stocks, à la ferme comme à l'extérieur. Il se pourrait aussi que l'on puisse réduire l'instabilité grâce à des

contrats à plus long terme et à des accords bilatéraux, y compris des accords portant sur des échanges compensatoires (ou commerce de contrepartie)[9]. En principe, nous sommes en faveur d'une libéralisation du commerce international et nous n'endossons pas des accords particuliers, tel le troc. Mais, le commerce international des céréales est loin d'être libre, et il est en fait fortement influencé par les politiques des pouvoirs publics et même par leur intervention directe. Dans ces circonstances, rejeter des accords de troc nuirait à notre position. En conséquence,

14 Nous recommandons que le Canada cherche à diversifier les marchés au moyen d'ententes bilatérales et d'accords de troc pour ses céréales.

La dépendance croissante du Canada à l'égard du bloc communiste pour ses exportations de céréales est inquiétante. S'il ne peut obtenir de garanties plus solides à long terme sur les perspectives d'échanges avec ces pays, que ce soit en offrant des escomptes sur les cours officiels ou tout autre avantage, le Canada n'a guère d'autre choix que de chercher à diversifier ses marchés. Cela ne sera pas facile car les ouvertures sont limitées. Il faudra vraisemblablement accorder moins d'importance à la production de blé de haute qualité et s'intéresser davantage au marché des céréales secondaires. On pourrait probablement améliorer la prospection des marchés, la promotion et les efforts de ventes pour toutes les catégories de céréales. L'adoption de la législation créant Canagrex semble traduire ce besoin de consolider notre système de mise en marché des produits agricoles à l'étranger. Si le rôle de la Commission canadienne du blé était mieux connu et qu'on associait davantage les groupes de producteurs à la prospection des marchés et à la promotion, on pourrait contribuer à améliorer les ventes canadiennes de céréales. Des ententes bilatérales entre le Canada et les pays en développement, portant sur d'autres produits que les céréales, pourraient aussi être justifiées en vue de conquérir de nouveaux marchés.

Il devrait être possible de mieux protéger l'exploitant agricole contre les difficultés que lui crée l'instabilité des revenus. En conséquence,

15 Nous recommandons que le Canada renforce son Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest.

Il faut reconnaître que les facteurs qui exercent une influence déterminante sur les revenus nets des producteurs de céréales échappent au contrôle direct des pouvoirs publics. Un régime d'assurance de tout premier ordre s'impose donc. Le Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest représente déjà un progrès important mais, depuis son entrée en vigueur en 1976, on a pu y déceler un certain nombre de faiblesses. La forte poussée inflationniste survenue entre 1976 et 1982 a par exemple réduit la portée réelle du Programme. Il peut être acceptable, dans un contexte de stabilité des prix, d'utiliser les revenus moyens des cinq années précédentes comme base de protection des revenus nets des agriculteurs. Mais avec des taux d'inflation de 10 % ou plus par année, la protection offerte par le régime diminue rapidement. C'est à ce genre d'ajustement que nous pensons lorsque nous recommandons de renforcer le Programme.

Selon les plans actuels, les contributions du gouvernement fédéral et des agriculteurs ont été toutes deux réduites d'un demi-point de pourcentage en 1984 et le seront peut-être d'un autre demi-point en 1986, à mesure que les revenus sous forme d'intérêt accumulés par le Fonds de stabilisation augmenteront. Les agriculteurs devraient, à tout le moins, renoncer à cette réduction de leur contribution pour couvrir les dépenses supplémentaires que l'amélioration du Programme entraînerait. Le bon sens voudrait que le taux de contribution (de subvention en fait) du gouvernement fédéral diminue progressivement tandis que le taux de contribution des agriculteurs à leur régime d'assurance devrait rester fixe. Si les agriculteurs devaient renoncer à la réduction prévue des taux de contribution, les taux figurant au tableau 7-10 s'appliqueraient alors. Un tel changement ferait augmenter les ressources du Fonds, ce qui permettrait d'améliorer le Programme de stabilisation. Et en retour, un plus grand nombre d'agriculteurs pourraient être disposés à y souscrire.

Mesures pour améliorer la productivité et la situation concurrentielle du Canada

Puisque nous avons conclu qu'à moyen et à long termes, le prix réel des céréales sur le marché international va avoir tendance à diminuer, il devient doublement important de se préoccuper de la question de la productivité. Car, même si les prix réels ont effectivement tendance à baisser, il demeurera encore avantageux d'accroître la production si la productivité augmente assez rapidement. Les mesures que nous proposons ici visent donc à améliorer le rendement de la culture céréalière dans l'Ouest.

Les recherches fondamentale et appliquée sont tellement importantes pour maintenir l'industrie céréalière à l'avant-garde des innovations dans le domaine des nouvelles variétés de semences, des nouveaux engrais, des pesticides, de la machinerie, des techniques de culture intensive, qu'il est essentiel de combler le retard qu'on a pris dans ce domaine.

Tableau 7-10

Contributions[1] actuelles et proposées au Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, Canada, 1982-1986

En pourcentage

	Régime actuel		Régime proposé	
	Contribution du gouvernement fédéral	Contribution de l'exploitant	Contribution du gouvernement fédéral	Contribution de l'exploitant
1982	4,0	2,0	4,0	2,0
1983	4,0	2,0	4,0	2,0
1984[2]	3,5	1,5	3,5	2,0
1985	3,5	1,5	3,5	2,0
1986	3,0	1,0	3,0	2,0

1 Les contributions sont calculées en pourcentage des revenus bruts des exploitants agricoles.
2 Comme la somme des intérêts reçus par le Fonds de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest avait dépassé le tiers des contributions versées par le gouvernement fédéral et les exploitan s pendant deux années consécutives, les taux de contribution du gouvernement fédéral et des exploitants en 1984 sont passés à 3,5 et 1,5 %. .espectivement. Si le même phénomène se reproduisait au cours des deux années suivantes, les taux baisseraient de nouveau en 1986 pour passer à 3,0 et 1,0 %, respectivement (section 16 de la Loi de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest).
SOURCE J. Jobin, « L'instabilité des revenus agricoles dans les Prairies ».

De plus, il faut faire avancer les recherches sur le potentiel de production et les débouchés sur les marchés intérieur et étranger. En conséquence,

16 Nous recommandons que le Canada accroisse son appui à la recherche en agriculture et qu'il améliore les conditions d'adoption et d'adaptation des innovations techniques mises au point tant au pays qu'à l'étranger.

Il faut non seulement montrer aux fermiers comment appliquer les nouvelles techniques, mais il faut aussi instaurer des conditions de marché qui les encouragent à modifier leurs techniques et à assumer des risques. Les marchés étrangers obéissent à certains impératifs sur lesquels le Canada n'a généralement pas de contrôle, mais on peut toujours agir sur l'environnement intérieur. Le cadre réglementaire régissant l'industrie céréalière comporte de nombreuses faiblesses qui gênent l'adaptation et compromettent l'amélioration de la productivité. Même si nous ne préconisons pas une déréglementation complète, car bon nombre de règlements servent des objectifs valables,

17 Nous recommandons qu'on étudie la possibilité d'abolir ou de modifier la réglementation existante de façon sélective, dans le but bien précis d'améliorer la productivité dans le secteur agricole.

La déréglementation n'est pas une panacée. Il y a aussi beaucoup à faire à l'intérieur même du cadre réglementaire actuel, une question à laquelle nous n'avons pas souvent fait allusion jusqu'ici. L'industrie céréalière – en fait tout le secteur agricole – est tellement dominée par un véritable enchevêtrement de règlements fédéraux et provinciaux, d'offices de commercialisation, de subventions et de programmes que même le plus averti des experts se perd dans un tel labyrinthe[10]. Le Conseil économique, par le biais de ses travaux poussés sur la réforme de la réglementation, a déjà identifié un certain nombre de domaines où une action s'impose le plus rapidement possible. Nous attirons ici l'attention sur quelques exemples.

Au fil des années, on a créé tout un cadre d'intervention pour compenser les problèmes créés par les tarifs de transport ferroviaire anormalement bas découlant de l'ancien Accord du Nid de Corbeau. Le chapitre 10 de notre rapport donne une description de la structure tarifaire prévue dans la nouvelle législation et souligne quelques-unes de ses faiblesses. En dépit des importants compromis qu'on a dû consentir pour faire adopter la nouvelle législation – les subventions devront être versées aux compagnies ferroviaires plutôt qu'aux producteurs de céréales, contrairement à ce que recommandait le rapport Gilson –, il n'en demeure pas moins qu'elle laisse une bonne marge de manœuvre.

Le nouveau régime tarifaire devrait permettre aux compagnies ferroviaires de reconstruire ou d'améliorer les réseaux de transport qui ont une importance vitale. D'ailleurs, si le transport constituait un véritable goulot d'étranglement au cours des années 70 et au début des années 80, le problème est largement résolu ou en voie de l'être. Il faut maintenant modifier le cadre réglementaire qui a été mis en place – au

moins en partie – pour corriger les faiblesses de l'ancien régime tarifaire de transport des marchandises. De telles modifications visent surtout les opérations de la Commission canadienne du blé et de la Commission canadienne des grains.

Le contingentement de la production céréalière administré par la Commission canadienne du blé a des conséquences majeures pour les agriculteurs. Les quotas servent à rationaliser l'utilisation d'un réseau de manutention et de transport à capacité limitée et à regrouper les expéditions de céréales destinées aux marchés d'exportation. Malheureusement, les quotas ont tendance à pénaliser la spécialisation, la culture continue et les terres fortement productives. La fin du débat sur l'Accord du Nid de Corbeau devrait réduire la nécessité de contingenter le marché canadien des grains de provende et le marché libre des céréales. Les modifications dans les tarifs de transport des céréales devraient fournir l'occasion de réexaminer le mandat et les procédures de la Commission canadienne du blé. D'autres mesures pourraient comprendre les dispositions suivantes : le transfert à l'Administration du transport des grains de l'entière responsabilité du contingentement des grains de provende; une meilleure information sur les prix initiaux et finals des céréales afin de permettre aux agriculteurs des Prairies de mieux gérer leurs besoins de trésorerie et de réaliser une meilleure allocation des ressources; l'adoption d'un nouveau système de paiement qui tienne compte du calendrier de livraison et des coûts d'entreposage; la modification du système de mise en commun des recettes pour mieux tenir compte du classement du blé selon sa valeur en protéines et pour encourager les producteurs à cultiver les variétés qui donnent le niveau de protéines exigé par les acheteurs étrangers.

La Commission canadienne des grains joue un rôle majeur dans la réglementation de la culture céréalière de l'Ouest. L'aspect le plus important a trait au contrôle qu'elle exerce sur les exportations canadiennes de céréales. Elle réglemente et vérifie la qualité des nouvelles variétés et des expéditions destinées à l'exportation. C'est aussi elle qui établit les tarifs pour la manutention des céréales et qui contrôle tout le système d'élévateurs, de terminaux et de wagons chargés par les producteurs eux-mêmes. De telles interventions de la Commission exercent donc une influence déterminante sur la position concurrentielle du secteur des céréales et sur l'encouragement qui est donné aux producteurs de s'adapter aux nouvelles technologies et aux changements qui surviennent dans la demande internationale. Il est donc essentiel qu'on repense le rôle de la Commission canadienne des grains et qu'on envisage de le modifier.

L'industrie céréalière de l'Ouest doit améliorer sensiblement sa productivité pour permettre aux agriculteurs des Prairies de faire face à toute situation défavorable qui pourrait se présenter dans l'avenir. Et nous nous attendons justement à des conditions défavorables mais pas nécessairement désastreuses. En effet, il semble que le prix réel des céréales va continuer de glisser, mais à un rythme vraisemblablement lent. Dans de telles conditions, les prix aussi bien que les marchés vont probablement devenir très incertains. La faculté des fermiers des Prairies d'accroître la production de céréales plus rapidement que le marché canadien ne pourra l'absorber signifie que les exportations devront augmenter. Cela dépendra, en définitive, de la capacité des producteurs des Prairies de cultiver des céréales aussi efficacement que les agriculteurs du reste du monde.

La politique à suivre comporte donc deux aspects. Nous devons essayer de protéger les fermiers des Prairies contre l'instabilité des marchés internationaux et les répercussions qui l'accompagnent. Nous devons également essayer d'accroître la productivité des exploitants agricoles et leurs chances de réaliser un taux de rendement raisonnable malgré la baisse du prix réel des céréales. Ils s'agit là de deux aspects primordiaux pour le bien-être futur des agriculteurs des Prairies, car leurs perspectives d'avenir pourraient être plutôt médiocres comparativement à la vague de prospérité qu'ils ont connue dans les années 70.

Le bétail et la préparation des viandes

L'élevage est un élément important de la vie économique de l'Ouest canadien. Les ventes de bétail et de volaille de l'Ouest ont dépassé, en 1982, 2,8 milliards de dollars (voir le tableau 7-1). L'industrie intervenait pour 28 % de l'ensemble des revenus monétaires des exploitations agricoles, son apport variant entre 16 % du total en Saskatchewan à 40 % en Alberta. L'industrie de la préparation des viandes représentait plus de 375 millions de dollars de valeur ajoutée en 1980 et intervenait pour 3 % de l'ensemble de la valeur ajoutée du secteur manufacturier de l'Ouest. L'industrie donnait du travail à plus de 12 000 personnes, ce qui en faisait le plus grand employeur de l'industrie manufacturière des Prairies.

L'industrie de l'élevage et de la préparation des viandes n'est pas simple à analyser et il est impossible de déterminer sans équivoque sa contribution exacte à la croissance économique de l'Ouest; aucune tendance bien précise n'est identifiable dans les divers aspects de cette activité économique. De fait, il ne nous a pas été possible, avec les données dont nous disposons actuellement, de ramener la

production des divers éléments de l'industrie à un dénominateur commun et il nous faut donc analyser chacun de ces éléments séparément.

Dans l'ensemble, cette activité a grandement contribué à la croissance économique de l'Ouest entre 1962 et 1972, mais beaucoup moins entre 1972 et 1982, peut-être même au point de la freiner. Toutefois, il se peut que, dans les années à venir, cette industrie contribue de nouveau à la croissance des provinces de l'Ouest. Pour que cette possibilité se réalise, il faudra que l'industrie réponde au défi, non insurmontable toutefois, d'augmenter sa pénétration du marché américain, particulièrement en Californie, où il y a pénurie de viande de bœuf, et du marché japonais où la demande de bœuf et de porc de qualité offre bien des possibilités.

C'est sans doute l'exemple du bœuf qui illustre le mieux la complexité de cette activité agricole. L'Ouest du Canada produit un excédent de grains de provende, et cet excédent peut être utilisé de diverses façons pour créer de la valeur ajoutée. Les grains de provende pourraient être exportés vers d'autres régions afin de nourrir des veaux nés ailleurs que dans l'Ouest canadien. C'est ce qu'on pourrait appeler le « scénario de la valeur ajoutée nulle » pour l'industrie de l'élevage et de la viande de l'Ouest. On pourrait aussi expédier, disons dans l'Est, des veaux nés et sevrés dans l'Ouest; ils y seraient nourris de grains exportés de l'Ouest, ensuite abattus et leur viande préparée dans l'Est. Ce scénario générerait une certaine valeur ajoutée dans l'Ouest, mais relativement peu. Selon un ordre croissant de la valeur ajoutée qu'elles généreraient, voici d'autres options possibles : compléter l'élevage dans l'Ouest et expédier le bétail dans l'Est pour abattage et préparation des viandes; abattre le bétail dans l'Ouest et expédier les carcasses dans l'Est pour conditionnement; couper les carcasses en quartiers et les expédier en caisses vers le marché de l'Est pour préparation finale en coupe de détail, en aliments-minute et en produits de restauration rapide; enfin, toutes ces étapes pourraient se faire dans l'Ouest et seuls des produits prêts pour la consommation seraient expédiés. Ce dernier scénario porterait à 100 % la valeur ajoutée dans l'Ouest et pourrait s'appeler le « scénario de la valeur ajoutée maximale ».

Selon les époques, on a fait appel à toutes ces options, mais selon des combinaisons qui ont varié dans le temps. Cela a dépendu à la fois des coûts de transport et des politiques fédérales ou provinciales.

De tels scénarios valent également pour le porc, le mouton et la volaille (poulet et dindon). Les animaux ou la viande de l'Ouest sont dirigés vers divers marchés : le marché local de l'Ouest, les marchés de l'Est du Canada, et le marché d'exportation qu'on peut subdiviser en trois, celui des États-Unis, celui du Japon et les autres marchés étrangers. Chacun de ces marchés possède des caractéristiques particulières.

L'industrie du bœuf

L'industrie du bœuf a été plus qu'en mesure de satisfaire la demande sur le marché de l'Ouest. La consommation de viande par habitant s'est accrue relativement rapidement entre 1960 et le milieu des années 70 (environ 2,8 % par an), puis elle a eu tendance à diminuer (de 4,6 % par année) à la fin des années 70 et au début des années 80. La consommation totale de bœuf dans l'Ouest a augmenté de 4,7 % par an entre 1960 et 1976, puis elle a diminué en moyenne de 2,4 % par an par la suite. Cette diminution, combinée à une baisse des expéditions de bovins de boucherie vers l'Est du Canada, fait que seulement 70 % de la capacité d'abattage et de préparation des viandes est utilisée aujourd'hui.

Pour évaluer les perspectives de croissance, nous supposons que la population de l'Ouest va augmenter de 2 % par an. Ce taux est compatible avec une certaine migration interrégionale de l'Est vers l'Ouest, un taux de fertilité légèrement plus élevé dans l'Ouest que dans l'Est et le maintien de l'immigration en provenance de l'étranger à son taux actuel. Selon que la consommation individuelle de viande reste à son niveau déjà assez faible de 1981 ou qu'elle augmente graduellement d'ici 1997 pour rejoindre le niveau atteint en 1981 aux États-Unis (environ 16 % supérieur au niveau de 1981 au Canada), le marché local pour le bœuf de l'Ouest augmentera de 2 ou 3 % par an. Il s'agit là d'une performance inférieure à celle qu'on a connue au cours de la période 1960-1976, mais supérieure à celle enregistrée depuis 1976.

Pour ce qui est du marché de l'Est, il y a traditionnellement eu peu d'expéditions de viandes de bœuf entièrement préparées vers le Centre ou l'Est du pays. Nous limitons donc notre discussion aux quatre formes que prennent surtout les expéditions de bœuf et de produits du bœuf : les veaux sevrés expédiés sur pied, le bétail engraissé pour la boucherie et expédié vivant, le bétail abattu et expédié sous forme de carcasses pour conditionnement final, et les quartiers expédiés en caisses. La proportion représentée par chacune de ces quatre formes d'expédition a changé avec le temps. Entre 1962 et 1972, tant les expéditions de bovins d'engraissement que de bovins de boucherie ont augmenté rapidement. Toutefois, de 1972 à 1982, les expéditions de bovins d'engraissement ont ralenti quelque peu tout en atteignant quand même un taux de croissance annuel respectable de 4,4 %. Par contre, les expéditions de

bovins de boucherie ont fortement chuté, suscitant beaucoup d'inquiétudes chez les éleveurs et les propriétaires d'abattoirs de l'Ouest. Ce changement s'est traduit par une baisse importante de la valeur ajoutée réalisée dans l'Ouest.

Ce renversement a deux causes : les politiques de transport du gouvernement fédéral et les interventions des gouvernements provinciaux. Les politiques de transport – soit le tarif fixe de transport des céréales prévu par la loi (le tarif du Nid de Corbeau) et le Programme d'aide au transport des céréales fourragères – conjuguées à une augmentation de 150 % du tarif de transport de la viande entre 1974 et 1983, ont considérablement réduit l'avantage comparatif dont l'Ouest bénéficiait pour l'élevage et l'abattage du bétail, et la préparation des viandes. À la même époque, les gouvernements des provinces de l'Est, celui du Québec en particulier, se sont résolument lancés, subventions à l'appui, dans une politique d'autosuffisance. Bien que ces efforts aient surtout été couronnés de succès dans le secteur du porc, leur impact sur l'augmentation de la valeur ajoutée dans les provinces de l'Est, aux dépens des provinces de l'Ouest, ne fut pas négligeable non plus dans le cas du bœuf.

Les nouveaux tarifs du Nid de Corbeau continueront à réduire l'avantage comparatif dont l'Ouest bénéficiait pour la production du bétail, à moins que la renégociation prévue par la loi après 1986 ne modifie la méthode de versement des subventions au transport. Les compagnies ferroviaires ont actuellement intérêt à expédier à l'extérieur la plus grande quantité possible de grains de provende subventionnés et ils privent ainsi les éleveurs de l'Ouest d'aliments à bon marché. En outre, la baisse des expéditions de bovins a provoqué une réduction et une détérioration du stock de wagons à bestiaux des compagnies ferroviaires.

L'un des avantages comparatifs de l'Ouest est l'abondance relative des pacages dans ces provinces par rapport au Québec. Il est donc probable que la politique d'autosuffisance du Québec en veaux d'engraissement s'avère relativement plus coûteuse que si l'on achétait ces animaux dans l'Ouest. Ce serait là une exportation à valeur ajoutée peu élevée pour l'Ouest, mais le Québec pourrait aussi acheter ses veaux d'engraissement aux États-Unis. Par conséquent, les interventions de la Saskatchewan et du Manitoba pour décourager l'exportation des veaux iront probablement à l'encontre des intérêts à long terme de ces provinces. Dans l'ensemble, l'Ontario a atteint l'autosuffisance tant pour le bétail que pour les aliments servant à le nourrir, et l'Ouest ne peut espérer augmenter ses expéditions vers ce marché.

De toutes les expéditions à haute valeur ajoutée vers le marché de l'Est, celles des emballages de bœuf en quartiers devraient connaître le plus fort taux de croissance. Toutefois, il ne faut pas s'attendre à une augmentation importante des expéditions de bétail et de bœuf vers les marchés du Centre et de l'Est du Canada.

Les États-Unis ont toujours constitué un marché traditionnel pour les exportations de bétail et de viande de bœuf de l'Ouest canadien. C'est toutefois un marché très instable, très concurrentiel, qui connaît d'importantes variations de prix et de volume.

Le marché américain traditionnel pour les exportations de bœuf de l'Ouest canadien se concentre dans les États du Centre-Nord. Récemment, les exportations vers la côte Ouest ont augmenté de façon importante. La plupart du bétail expédié aux États-Unis l'est sous forme de bovins de boucherie. Il s'agit là d'une forme d'exportation commode, bien qu'elle génère relativement moins de valeur ajoutée que la viande de bœuf. Le bétail vivant est assujetti à un faible tarif douanier, peut être conditionné et classé aux États-Unis comme produit local, ne risque pas de susciter de résistance chez les consommateurs et provoque peu d'opposition de la part des producteurs américains. En outre, il y a eu récemment d'importantes renégociations à la baisse des salaires dans le secteur américain de la boucherie, de sorte que les abattoirs canadiens ne seraient plus en état de soutenir la concurrence.

Un élément important joue actuellement en faveur d'une augmentation des exportations vers les États-Unis : la pénurie de bœuf augmente en Californie. Cette ouverture peut d'autant plus être exploitée que les tarifs de transport entre Calgary et San Francisco sont avantageux. Ces tarifs avantageux sont attribuables, dans une certaine mesure, à l'importance des expéditions de légumes vers le Nord, qui se traduit par un volume potentiel considérable de retours à vide.

La Californie constitue un marché d'importance respectable. En 1979, l'ensemble des besoins en bœuf de la Californie atteignaient 3,4 milliards de livres, dont 1,9 milliard devait être importé. La production totale du Canada, cette année-là, était de 2 milliards de livres et la production totale de l'Alberta, le fournisseur le mieux en mesure d'approvisionner la Californie, était de 850 millions de livres. Si l'Alberta pouvait seulement combler 10 % du déficit de la Californie, sa production augmenterait de 22 %. Il est probable que le déficit de la Californie va encore augmenter dans les années à venir : le tarif de transport des céréales vers cet État vient d'augmenter et la pénurie d'eau s'aggrave, tant et si bien que les ressources disponibles sur le plan de l'irrigation

sont acheminées vers les cultures maraîchères qui offrent un rendement plus élevé que celui de la culture fourragère. Bien que l'approvisionnement en eau de l'Alberta devienne lui aussi de plus en plus difficile (voir le chapitre 9), la situation est loin d'être aussi critique qu'en Californie. Ainsi, la production albertaine de bovins est en train d'acquérir un avantage concurrentiel par rapport à celle des États-Unis. Le même raisonnement s'applique aussi aux États de Washington et de l'Oregon.

Le bœuf vivant est la forme la plus prometteuse d'exportation vers les États-Unis car le bœuf en carcasse est soumis à des tarifs douaniers plus élevés, doit être étiqueté comme produit canadien, pourrait faire face à une résistance des consommateurs et pourrait être sujet à des pressions hostiles de la part des abattoirs et des entreprises américaines de préparation des viandes. Le gouvernement des États-Unis pourrait ériger d'importantes barrières non tarifaires en appliquant de façon stricte les règlements d'inspection à la frontière et même en inspectant les abattoirs canadiens. Néanmoins, si l'on pouvait accaparer une proportion, même modeste, du marché de la côte Ouest des États-Unis, il pourrait en résulter une augmentation très considérable de la production de bétail au Canada et particulièrement en Alberta.

La consommation de viande au Japon est de loin inférieure au niveau auquel on pourrait s'attendre dans un pays industrialisé. Ce marché offre donc des possibilités d'exportation pour le bœuf de l'Ouest. Le produit intérieur brut du Japon par habitant se situait par exemple à 82 % de celui du Canada en 1981, mais la consommation de viande par habitant des Japonais ne représentait que 33 % de la consommation des Canadiens. Cet écart est attribuable en partie à des différences culturelles, mais aussi aux politiques du gouvernement japonais. Le souci du Japon de poursuivre une politique d'autosuffisance alimentaire, le besoin d'importer des matières premières industrielles et des combustibles, et le désir de conserver les votes des fermiers japonais (une clientèle importante pour le parti politique au pouvoir) se sont traduits par l'instauration d'un tarif douanier de 25 % sur le bœuf et de quotas sur les importations. Le bœuf australien nourri à l'herbe représente 75 % des importations du Japon, suivi des États-Unis (20 %) et de la Nouvelle-Zélande (3 %). Il semble que le produit canadien ne puisse pas concurrencer le produit australien pour la consommation de masse. Mais sur le marché du bœuf à prix élevé, le Canada est concurrentiel et les ventes des provinces de l'Ouest ont atteint 1 % des importations japonaises de bœuf, ce qui représentait 1 432 tonnes en 1982. Les Japonais préfèrent un bœuf gras et bien persillé, soit un produit qui se classe en deçà des niveaux les plus élevés (A-1 et A-2) de la classification canadienne. Comme ils ne produisent pas spécialement pour le marché japonais, c'est plutôt par accident que les éleveurs canadiens vont développer un produit qui répond au goût des Japonais. Les meilleures catégories du système de classification des États-Unis correspondent à un animal plus lourd et plus gras que ce que donne le système canadien et les exportateurs américains ont donc plus de facilité à satisfaire les goûts des Japonais.

Dans les années à venir, on peut s'attendre à une levée graduelle des restrictions japonaises sur les importations de viande. En supposant une population japonaise stable, une augmentation de cinq kilos par habitant des importations de bœuf entre 1982 et 1997, le maintien de la part traditionnelle du Canada à 1 % du marché japonais, et pour l'Ouest du Canada la même proportion qu'en 1982 des exportations canadiennes de bœuf vers le Japon, on en arrive à une augmentation de 1,9 million de kilos des exportations de bœuf vers le Japon entre 1982 et 1997, ce qui correspond à un taux de croissance des exportations vers le Japon de 5,9 % par an pour l'Ouest. On peut considérer qu'il s'agit là de la projection la plus conservatrice. Dans la meilleure des hypothèses, le Canada pourrait s'approprier la totalité de l'augmentation du marché du bœuf à prix élevé – les 20 % de qualité supérieure – et l'Ouest pourrait conserver la même proportion qu'en 1982 des exportations canadiennes vers le Japon. Ce scénario donnerait lieu à des exportations supplémentaires de bœuf vers le Japon d'environ 37,8 millions de kilos, soit 24,9 % de plus par an.

Le scénario le plus conservateur, conjugué à une faible augmentation de la demande locale, représenterait 18 % du total actuel de bovins abattus dans l'Ouest. La meilleure hypothèse, conjuguée à une forte augmentation de la demande locale, en représenterait 35 %. Rappelons qu'à l'heure actuelle, les abattoirs de l'Ouest ont un excédent de capacité de production de 30 %. Le « scénario le plus conservateur » ne suffirait pas à lui seul à éponger cet excédent d'ici 1997. La « meilleure hypothèse » exigerait des investissements dans les installations de boucherie vers 1992.

Les exportateurs de l'Ouest font face à des obstacles de taille sur les autres marchés. Dans les pays à faible revenu du Pacifique, le Canada ne peut pas concurrencer le bœuf australien nourri à l'herbe et bon marché. Les politiques protectionnistes de la CEE et les coûts de transport moins élevés dans l'Est du Canada empêchent les exportations de l'Ouest vers l'Europe. Les seules exportations dignes de mention sont les expéditions occasionnelles d'animaux de reproduction vers diverses parties du monde. Ces ventes et certaines exportations de

produits de la viande constituent des marchés d'importance mineure, que l'on pénètre à l'occasion et qui n'ont qu'une importance marginale pour l'industrie du bétail.

L'industrie du porc

Les particularités de l'élevage de bovins et du commerce de la viande de bœuf valent en général pour le secteur du porc, si ce n'est qu'elles sont encore plus accentuées. Pour ce qui est du marché régional, les éleveurs ont en général pu satisfaire la demande de l'Ouest. Le nombre de porcs dans les exploitations agricoles a augmenté rapidement entre 1962 et 1972, à un taux annuel de 6,2 %, mais a diminué ensuite de 1,2 % par an entre 1972 et 1982. L'abattage de porcs dans l'Ouest a subi le même renversement de tendance.

Mais le changement le plus spectaculaire qui ait affecté l'élevage et le traitement des viandes de l'Ouest est intervenu sur le marché de l'Est. En 1962, 44 % de tout l'abattage de porcs au Canada était fait dans l'Ouest canadien, dont 22 % en Alberta seulement. En 1982, la part de l'Ouest était tombée à 27 % (12 % pour l'Alberta). Au même moment, l'abattage de porcs au Québec passait de 18 % du total national à 37 %. Pour l'Ouest, la perte est encore plus grande du fait que, à la différence du bœuf, le porc est exporté sous forme de produits requérant un taux élevé de transformation. Le jambon, le bacon emballé, la saucisse fumée et des produits semblables contiennent beaucoup plus de valeur ajoutée que ce n'est le cas des animaux vivants ou des carcasses.

Cette évolution est attribuable en partie aux subventions accordées pour le transport des grains de provende et à des tarifs statutaires non appropriés en période de forte inflation. Elle est aussi due à la mise en place, avec l'aide du gouvernement provincial, d'un système moderne, efficace et verticalement intégré d'alimentation, de production et de commercialisation du porc au Québec. Le Québec est maintenant autosuffisant dans le secteur du porc et exporte déjà vers les Maritimes et envisage de vendre au Manitoba. Après en avoir tant fait, il semble bien improbable que le gouvernement du Québec accepte que ce secteur régresse. L'autosuffisance a également été réalisée en Ontario. Il ne faut donc pas penser aux marchés du Centre et de l'Est du Canada comme source de croissance pour l'élevage du porc dans l'Ouest.

Les États-Unis ont toujours constitué un petit marché pour les porcs vivants ou la viande de porc en provenance du Canada. Les porcs vivants exportés vers les États-Unis représentaient environ 4 % des animaux abattus dans l'Ouest en 1982. Les exportations de viande étaient tout aussi faibles. L'absence de grands abattoirs dans l'Ouest constitue un handicap pour un secteur où les économies d'échelle sont importantes. Aux États-Unis, les 34 plus grands abattoirs ont abattu chacun une moyenne de 1,4 million de porcs en 1982. Les 101 plus grands abattoirs ont abattu une moyenne de 750 000 animaux chacun et ont accaparé 90 % de tout l'abattage de porcs aux États-Unis. L'abattoir moyen de l'Alberta traite 375 000 porcs par année. L'excédent de capacité qui existe actuellement dans les installations de l'Ouest écarte toute probabilité d'investissement dans des abattoirs plus modernes, plus grands et plus rentables. En outre, les conventions de travail récemment renégociées aux États-Unis ont réduit de 39 % les salaires horaires dans les abattoirs. Ce n'est que récemment que des baisses similaires se sont produites au Canada pour soutenir la concurrence. Une fois tous ces éléments pris en considération, nous croyons qu'une augmentation significative des exportations de porcs vivants ou de viande de porc vers les États-Unis sera difficile à réaliser.

Par contre le Japon est devenu, au cours des dernières années, un important marché d'exportation pour le porc de l'Ouest et a même atteint la taille du marché américain. Mais il s'agit d'un marché difficile. Afin d'exploiter le marché japonais, il faudrait orienter la production canadienne destinée à l'exportation en fonction des préférences des Japonais, c'est-à-dire élever les porcs selon des normes différentes. Cela pose des risques considérables, encore que l'industrie québécoise, intégrée verticalement, a réussi à organiser sa production de cette façon.

De plus, les Japonais hésitent beaucoup à se lier à un seul fournisseur. En temps normal, le Canada, les États-Unis et le Danemark livrent chacun environ le quart des importations de porc du Japon, quelques autres pays fournissant le reste. Il est donc très important de maintenir des prix concurrentiels. Les droits de douane que le Japon impose sur ses importations de porc sont moins élevés que dans le cas du bœuf : 6,9 % contre 25 %. Mais le gouvernement a recours à des barrières non tarifaires, comme ce fut le cas lors de l'embargo *de facto* sur les importations de porc décrété vers la fin de 1979.

Comme nous l'avons fait pour les exportations de bœuf, nous supposons une population japonaise stable, une augmentation de cinq kilos par habitant de la consommation annuelle de porc entre 1982 et 1997, le maintien de la part actuelle du Canada sur le marché japonais et la même proportion qu'en 1982 pour l'Ouest canadien des exportations canadiennes de porc vers le Japon. Dans un tel cas, les exportations canadiennes de porc augmenteraient de 19 millions de kilos entre 1982 et 1997, ce qui donnerait

un taux de croissance très respectable de 9,0 % par année.

L'industrie du mouton

Il s'agit d'un secteur peu important. L'agneau représentait moins de 1 % de la consommation de viande au Canada en 1981, comparativement à 2 % en 1960. Les importations couvrent 60 % des besoins du pays. La principale difficulté que soulève l'élevage du mouton dans l'Ouest réside dans des coûts de production élevés. Il s'agit d'une activité à forte intensité de travail. Sur les pâturages éloignés, les troupeaux sont exposés aux prédateurs, en particulier les coyotes. S'ils ne sont pas surveillés continuellement, les troupeaux subissent d'importantes pertes, augmentant d'autant les coûts de production. L'abattage de moutons dans l'Ouest a diminué de près de 70 % entre 1962 et 1982, augmentant les coûts encore plus en raison de la réduction des économies d'échelle. Les pays à faibles coûts de production comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont peu de prédateurs, du fourrage en abondance, des coûts de main-d'œuvre plus faibles et de plus grandes économies d'échelle. Les éleveurs de ces pays jouissent donc d'un fort avantage relatif sur ceux de l'Ouest canadien. Il est peu probable que cette industrie contribue de façon significative, dans l'avenir, à la croissance économique de l'Ouest.

L'industrie de la volaille

L'aviculture se caractérise au Canada par une série de politiques gouvernementales visant à assurer un revenu raisonnable et stable aux éleveurs de volaille. On y parvient grâce à des mécanismes de régulation de l'offre, c'est-à-dire qu'on limite la production à un niveau inférieur à celui qui existerait en l'absence d'une politique de gestion de l'offre. Pour y arriver, on affecte à chaque province un quota de base proportionnel à sa production moyenne des cinq années précédentes. La possibilité existe d'affecter des quotas plus élevés, mais en fonction de divers critères qui ne sont pas toujours suivis. Le système de quotas assure aux éleveurs un revenu plus élevé mais fait également augmenter le prix que doit payer le consommateur. En pratique, ce système limite la croissance de la production de chaque province en fonction de son taux approximatif de croissance démographique, sans qu'on tienne compte du rendement ni des coûts de production. Cela signifie donc que l'aviculture canadienne ne sera jamais concurrentielle sur le marché des États-Unis ou sur le marché mondial.

Il s'ensuit que la croissance de l'élevage de la volaille dans l'Ouest sera limitée à la croissance démographique, à moins que les producteurs ne réussissent à augmenter leur part du marché local en réduisant les coûts de production et les prix au point de modifier les habitudes des consommateurs en faveur de la volaille et aux dépens d'autres biens et services. Si les habitudes de consommation devaient changer à ce point, il est plus que probable que cela se ferait aux dépens d'autres viandes plutôt que, disons, des moquettes ou des ordinateurs personnels. Dans les circonstances actuelles, toute augmentation de la production de volaille n'aura donc aucun impact positif sur la croissance économique de l'Ouest canadien.

Les marchés d'exportation et le problème de la « fragmentation verticale »

Les possibilités d'expansion des ventes de bétail et de viande de l'Ouest sur le marché local, ainsi que dans le Centre et l'Est du Canada, demeurent limitées. Ce sont les marchés des États-Unis et du Japon qui offrent les meilleures perspectives de développement pour les exportations de bœuf et de porc. Ils ne sont pas faciles d'accès, ils présentent des particularités différentes de celles du marché canadien et exigent au moins une restructuration partielle du secteur de l'élevage. Une étude commandée par le Conseil traite en détail de cette question[11].

Au Canada, l'élevage et le commerce du bétail ont été structurés en fonction des particularités du marché intérieur et des marchés traditionnels d'exportation. On pourrait dire que la structure de l'industrie de l'élevage au Canada est, faute d'une meilleure expression, « fragmentée verticalement ». Il y a par exemple une intégration des marchés du bovin de race et de la génisse, de la génisse et du veau à engraisser, du bœuf à engraisser et du bœuf de boucherie, du bœuf de boucherie et de l'abattage, de l'abattage et du traitement des viandes. La situation de chacun de ces marchés évolue pratiquement sur une base quotidienne. Les prix y changent très rapidement et avec beaucoup d'irrégularité. Cette structure du marché canadien soulevait peu de difficultés tant qu'on vendait surtout des animaux vivants ou des carcasses et tant que notre principal marché d'exportation était celui des États-Unis, où les goûts et la structure du marché sont identiques dans les deux pays. Ainsi, les produits destinés au marché intérieur ou à l'étranger pouvaient être traités sur un même pied. Les éleveurs n'avaient pas à se préoccuper du marché auquel leur production était destinée. En fait, c'est seulement à l'étape finale du traitement des viandes dans le pays importateur qu'on se préoccupait de satisfaire toute exigence particulière de la clientèle.

La structure actuelle de cette industrie au Canada se prête mal à l'exportation outre-mer ou à une augmentation de la valeur ajoutée de nos ventes à l'étranger. Par exemple, le marché japonais demande

un produit entièrement différent de celui qui est destiné à la clientèle canadienne. Dans le secteur des bovins, les Japonais n'exigent pas la viande de qualité A-1 ou A-2 qui se vend à prime sur le marché canadien. Lorsque l'engraisseur vend sa production aux enchères (ou autrement), il ignore à quel marché, canadien ou japonais, ses animaux sont destinés. Il produit donc des animaux qui se classent dans la catégorie qui se vend au plus haut prix au Canada. L'abattoir qui reçoit une commande du Japon ne peut finalement compter que sur la viande de deuxième catégorie produite « par accident » pour la remplir.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme de prix qui permettrait d'informer l'éleveur qu'il y a une demande pour ce genre de produit au Japon. L'abattoir pourrait entrer en communication directement avec un parc d'engraissement et lui faire part à l'avance de ses exigences, mais peu d'engraisseurs seraient prêts à s'engager à produire cette catégorie de bovins. En effet, si les prix canadiens s'améliora-raient entre-temps, l'engraisseur devrait renoncer à en profiter à cause de l'engagement ferme pris auparavant. Ce problème s'étend à toute la chaîne de production. Il se peut par exemple que d'autres races de bovins conviennent mieux au marché japonais. Mais comme les dirigeants des parcs d'engraissement ne savent pas vers quel marché leurs produits sont destinés, ils ne peuvent en tenir compte lors de leurs achats de veaux. Du coup, les propriétaires de génisses n'en produisent pas non plus et les propriétaires de taureaux de race ne cherchent pas à développer de nouvelles espèces. Le même problème se pose face au marché américain où, avec le temps, les spécifications deviennent différentes de celles du marché canadien.

En outre, comme il faut plus longtemps pour conclure un contrat d'exportation, la planification devient un cauchemar pour les abattoirs. En signant un contrat d'exportation, le vendeur doit consentir un prix déterminé. Si les prix augmentent au Canada entre le moment de la signature du contrat et celui où le vendeur doit effectivement acheter les animaux pour honorer sa commande, la vente à l'étranger ne sera pas très rentable pour l'abattoir. Avec un tel risque de faire une mauvaise affaire, il y a peu d'abattoirs canadiens disposés à garantir aux importateurs étrangers une sécurité d'approvisionnement. Dans de telles conditions, le développement d'un marché à long terme est très difficile.

Plus le produit est transformé, plus les exigences deviennent précises et, bien entendu, plus le délai de livraison est long. Une fois de plus, il est bien difficile d'espérer réaliser une transaction rentable avec un client étranger étant donné que les abattoirs et les usines de traitement des viandes doivent faire face à de fortes fluctuations dans leurs prix d'approvisionnement. Si l'Ouest canadien veut à la fois diversifier ses marchés d'exportation et la teneur en valeur ajoutée de ses ventes à l'étranger, ces difficultés ne vont que se multiplier.

L'intégration verticale du secteur, ou du moins de la partie qui approvisionne les marchés étrangers, pourrait contribuer à atténuer ces difficultés. Une entreprise intégrée pourrait mieux évaluer la rentabilité d'un contrat d'exportation dans son ensemble. La division de l'élevage d'une telle entreprise, assurée d'un marché, pourrait agencer sa production en conséquence, tandis que la division du traitement des viandes serait assurée d'un prix ferme pour son approvisionnement. Toutes ces transactions équivaudraient à de simples opérations comptables et ne seraient donc pas soumises aux mécanismes du marché. Il est évident qu'il y a un risque considérable à favoriser l'intégration des entreprises autour d'un produit spécialisé lorsque le marché n'existe pas encore. D'un autre côté, il serait bien difficile d'établir un tel marché tant qu'une telle intégration n'existe pas.

Il se peut que l'intégration verticale s'effectue par suite de la réaction spontanée des entreprises de l'industrie du bétail et des viandes dans l'Ouest aux forces du marché. Mais l'État pourrait y contribuer en réunissant et en diffusant l'information pertinente. On dispose déjà de certains indices à l'effet que l'intégration verticale pourrait ouvrir la voie au succès sur les marchés internationaux. L'industrie du porc au Québec, intégrée verticalement, procède à l'élevage de porcs plus lourds spécialement pour le marché japonais. Dans l'Ouest canadien, les programmes provinciaux de stabilisation de l'industrie du bœuf en Saskatchewan et au Manitoba encouragent l'intégration verticale au stade de l'élevage. Une intégration plus poussée pourrait être envisagée. Une agence commune pour l'exportation pourrait aider à surmonter les difficultés qui subsistent. Et ce pourrait être le rôle de la société de Canagrex, créée récemment.

Certains observateurs de la scène agricole au Canada se sont interrogés sur la possibilité que les importateurs étrangers de viande canadienne exploitent la concurrence que se livrent les provinces sur les marchés d'exportation pour faire baisser les prix. Il y a malheureusement peu de chances de maintenir les prix canadiens à des niveaux élevés en développant une stratégie unifiée d'exportation. L'information sur les prix circule vite et le Japon, en particulier, se donne beaucoup de peine à susciter la concurrence entre les pays auprès desquels il importe. Il est donc tout à fait possible que les Japonais se tournent vers d'autres pays si les fournisseurs canadiens se mettent ainsi à se concerter.

Conclusion et recommandations

La croissance anticipée du marché local et des marchés accessibles dans le Centre et dans l'Est du Canada permet de croire que la capacité actuelle de production sera suffisante au moins jusqu'en 1992 et peut-être même plus longtemps. Si on fait quelque progrès, même modeste, sur les marchés de la Californie et du Japon, il faudra procéder à de nouveaux investissements dès la fin des années 80.

Il existe une pénurie réelle de données et, encore plus, de recherches sur les marchés d'exportation. Par conséquent,

18 Nous recommandons qu'on entreprenne des études de marché axées sur des produits particuliers pour le marché californien de la viande. On devrait mettre l'accent sur l'évaluation des divers types de marché, en tenant compte de leur dimension politique et économique.

Le marché japonais offre d'intéressantes perspectives de croissance. Il diffère toutefois du marché nord-américain sous de nombreux aspects. Dans un secteur aussi fragmenté, il est difficile et coûteux pour une seule entreprise d'acquérir les connaissances et de développer les contacts nécessaires. Par conséquent,

19 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, les gouvernements des provinces de l'Ouest, les offices de commercialisation et, si possible, l'industrie privée s'efforcent davantage de développer des contacts au sein du marché japonais des produits de la viande et de se familiariser avec celui-ci. On devrait notamment prendre des mesures pour s'assurer que les entreprises canadiennes de conditionnement des viandes soient bien informées sur les habitudes et les goûts des Japonais, dans le but de les préparer à tirer profit de toute libéralisation éventuelle des politiques d'importation du Japon.

Même si les entreprises étaient bien renseignées sur les possibilités du marché japonais, il pourrait être très risqué pour elles de tenter, sur une base individuelle, d'exploiter pleinement la croissance future du marché d'exportation vers le Japon. L'industrie est trop fragmentée pour cela. Par conséquent,

20 Nous recommandons que le secteur privé, de préférence, ou à défaut, le gouvernement fédéral, effectue des recherches en vue de déterminer si la structure de l'industrie du bétail et des viandes de l'Ouest convient aux échanges sur les marchés internationaux, tels qu'ils se font aujourd'hui ou tels qu'ils pourraient se faire à l'avenir. Dans la négative, on devrait proposer et, si possible, favoriser des changements de structure.

L'industrie agricole de l'Ouest constitue un important secteur d'activité. C'est particulièrement vrai pour les provinces des Prairies. Cependant, compte tenu des tendances sur les marchés internationaux et de la hausse des coûts de production, il est peu probable que le secteur dans son ensemble contribue dans les années à venir, autant que par le passé, à la croissance du revenu par habitant et de la population. Il y aurait donc lieu, plus que jamais, d'adopter les mesures que nous avons recommandées pour améliorer la productivité et les ventes du secteur agricole et pour stabiliser davantage les revenus des agriculteurs.

8 Trois industries en croissance : la potasse, l'uranium et le charbon

Les industries de la potasse, de l'uranium et du charbon ont progressé rapidement au cours des 20 dernières années. Leur importance pour le développement économique de l'Ouest s'est considérablement accrue. L'objectif fondamental de ce chapitre est d'établir dans quelle mesure ces industries devraient contribuer à la croissance future de l'Ouest. Nous tenterons surtout de déterminer si, après la récession, on peut espérer une croissance de la production de ces minéraux aussi rapide ou même plus rapide que celle qu'on a connue au cours des années 70 ou s'il ne faut pas plutôt craindre un certain ralentissement. Nous recommanderons enfin des politiques susceptibles d'accélérer ce rythme de croissance.

D'importantes réserves[1] de ces trois minéraux, relativement peu coûteuses à exploiter, sont concentrées dans l'Ouest. Les perspectives de croissance de la demande sur les marchés existants et sur ceux qui pourraient se développer en Amérique du Nord et dans le reste du monde semblent encore bonnes. Par exemple, les réserves de potasse de la Saskatchewan sont les moins coûteuses et les plus abondantes du monde et, en pratique, il n'existe aucun produit de remplacement de ce composant essentiel à la fabrication des engrais de culture. De nombreux experts prétendent que l'augmentation de la population mondiale et le développement de l'agriculture dans les pays en développement créeront de meilleures conditions sur ce marché. L'optimisme qu'on affiche habituellement à l'égard du potentiel de développement du charbon et de l'uranium provient de l'importance qu'on leur attribue, dans les échanges énergétiques, en tant que produits de remplacement du pétrole. D'autres facteurs nécessaires à la production minérale, tels une main-d'œuvre qualifiée, l'approvisionnement en eau et une infrastructure spécialisée, sont également disponibles dans l'Ouest et cela rend bien des gens optimistes pour l'avenir à long terme.

Cette croissance n'est toutefois pas sans limites. Certaines contraintes échappent au contrôle de l'Ouest tandis que d'autres dépendent du cadre institutionnel ou d'autres facteurs sur lesquels nous avons une certaine influence. Nous examinerons les deux types de contraintes et, le cas échéant, nous proposerons des correctifs.

Reconnaissons d'emblée qu'aucun de ces trois minéraux n'a jusqu'ici contribué à la prospérité de l'Ouest d'une façon aussi déterminante que le pétrole et le gaz naturel, l'exploitation forestière ou l'agriculture. Toutefois, on peut raisonnablement se demander si les perspectives de développement de ces trois industries minérales sont assez prometteuses pour compenser le ralentissement auquel on s'attend dans la croissance de l'exploitation des ressources traditionnelles de l'Ouest. Nous avons fait porter notre analyse sur les variations que peuvent subir chacun des trois éléments fondamentaux de la croissance de ces industries – prix, réserves exploitables et productivité – et nous avons examiné dans quelle mesure on pourrait agir sur ces variations pour les faire évoluer à l'avantage de l'Ouest.

Après avoir passé en revue l'histoire récente du développement de ces trois industries dans l'Ouest, nous examinerons la structure des marchés du charbon, de l'uranium et de la potasse. Nous évaluerons ensuite les perspectives d'avenir et nous étudierons les possibilités d'intervention pour les améliorer. Nos conclusions les plus importantes ont trait aux répercussions sur le potentiel de croissance qu'exerce l'utilisation ou la non-utilisation du pouvoir de marché. Nous nous intéresserons en outre aux politiques susceptibles d'améliorer l'efficacité sur le plan de l'imposition des ressources et de la détermination des prix intérieurs.

La production minérale

La croissance des industries du charbon, de l'uranium et de la potasse peut être attribuée à l'expansion des marchés canadiens et étrangers pour les minéraux de l'Ouest, ainsi qu'à une hausse des prix. Ces trois branches d'activité ont bénéficié de la flambée du cours des denrées pendant les années 70 et de l'augmentation des prix de l'énergie décrétée par l'OPEP.

La croissance de la production de charbon est due à deux facteurs. Tout d'abord, le coke métallurgique de l'Ouest a trouvé un débouché dans l'industrie sidérurgique qui se développait rapidement au Japon au début des années 70. Deuxièmement, la demande de charbon pour la production d'électricité dans l'Ouest s'est accrue au cours des années 70, alors que la situation économique s'y améliorait et que la population y augmentait sous l'effet de la flambée

des prix du pétrole. Le charbon était le produit de remplacement le moins coûteux du pétrole et du gaz naturel pour alimenter les centrales thermiques, et c'est pourquoi la Saskatchewan et l'Alberta s'y sont converties.

La majeure partie de la production de coke thermique dans les plaines de la Saskatchewan et de l'Alberta a un équivalent énergétique trop faible par rapport à son volume pour qu'elle soit concurrentielle sur tout autre marché une fois qu'on a tenu compte des frais de transport. Toutefois, des quantités limitées de coke thermique de qualité supérieure provenant des contreforts des Rocheuses et des montagnes de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont été expédiées à l'étranger ou vers d'autres provinces lorsque le mouvement de remplacement du pétrole s'est généralisé dans le monde entier. Enfin, lorsque le Japon a doublé sa capacité de production sidérurgique au cours des années 70, l'Alberta et surtout la Colombie-Britannique ont profité de l'expansion des marchés d'exportation de coke métallurgique.

L'industrie de l'uranium en Saskatchewan a elle aussi profité de la hausse des prix du pétrole. La conversion à l'énergie nucléaire a provoqué une hausse de la demande d'uranium pour alimenter les réacteurs. L'immense marché des États-Unis et les débouchés de plus en plus importants qui s'ouvraient en France, en Allemagne fédérale et au Japon ont été du plus haut intérêt pour les producteurs d'uranium canadiens. On s'attendait, depuis une décennie, à une croissance de la demande d'uranium avant même que la crise du pétrole du début des années 70 n'en fasse une réalité. L'industrie de la Saskatchewan dépérissait depuis le début des années 60, alors que les États-Unis (son seul marché) réduisaient graduellement les importations d'uranium canadien destinées aux stocks d'armes stratégiques. Des subventions du gouvernement fédéral, dans le cadre d'un programme de stockage, ont permis à l'industrie de fonctionner au ralenti pendant toutes les années 60. De 1965 à 1974, Eldorado Nucléaire (une société de la Couronne du gouvernement fédéral) était le seul producteur en Saskatchewan. Ce n'est qu'en 1977 que la production d'uranium de la Saskatchewan a dépassé le sommet qu'elle avait atteint en 1958.

La production de potasse a débuté en Saskatchewan en 1962, bien que des réserves abondantes eussent été découvertes dans la province beaucoup plus tôt, à l'époque de la prospection pétrolière. La capacité de production augmenta rapidement avec l'ouverture de nouvelles mines et la potasse de la Saskatchewan partit à la conquête du marché nord-américain de l'engrais. Au cours des deux décennies qui ont suivi le lancement de la production, les quantités produites et leur valeur ont largement été fonction de la mise en marché et des interventions politiques.

Le tableau 8-1 fait état de l'augmentation du volume de production et de la valeur des ventes pour les trois minéraux. On peut voir clairement, par le saut qu'a fait la production de houilles grasses entre 1969 et 1971, l'amorce d'une croissance rapide de la demande étrangère de coke métallurgique et de coke thermique produits en Alberta et en Colombie-Britannique. Au début, on exportait surtout du coke métallurgique mais, plus récemment, les exportations de coke thermique ont augmenté, bien qu'elles ne représentent encore, en particulier pour la Colombie-Britannique, qu'une faible proportion de l'ensemble des exportations de charbon. Une certaine quantité de lignite de l'Ouest et des volumes plus importants de houilles grasses sont également expédiés vers l'Est et livrés aux centrales thermiques d'autres provinces, mais les plus grandes quantités sont vendues à l'étranger, surtout au Japon. L'augmentation de la production de charbon en Saskatchewan et en Alberta est aussi attribuable à la croissance de la demande d'électricité due à l'expansion de l'économie de ces deux provinces. Celles-ci ont convenu de produire leur électricité à l'aide de centrales thermiques au charbon et de limiter la part provenant de centrales hydroélectriques.

La lecture du tableau 8-1 indique aussi que la production d'uranium a été stagnante en Saskatchewan au cours des années 60 et que la production de potasse y a augmenté. Au début des années 80, la production d'uranium était environ cinq fois plus élevée qu'au début des années 70 et celle de la potasse, presque deux fois supérieure. La production de lignite, principalement réservée au marché intérieur de la province à l'exception de quelques expéditions vers l'Ontario et le Manitoba, a pratiquement doublé. La production de houilles maigres a presque triplé en Alberta, reflétant une croissance plus rapide de la demande d'électricité dans la province, ainsi que des expéditions accrues de ce charbon de plus grande valeur vers d'autres provinces. La production de houilles grasses a également augmenté très rapidement, tant en Alberta qu'en Colombie-Britannique. La croissance de la production de charbon en Colombie-Britannique a été attribuable, pour sa part, à l'expansion des marchés d'exportation.

Mais l'augmentation du volume de la production de ces minéraux n'est qu'un aspect de la croissance. La valeur ajoutée, dépendante en partie du prix et en partie du degré de transformation des produits, représente en fin de compte une meilleure mesure de la contribution à l'expansion économique que les seules quantités produites. Un examen attentif de l'ensemble de l'industrie minière révèle que la valeur ajoutée y est relativement plus importante pour

Tableau 8-1

Ventes de minéraux des provinces de l'Ouest du Canada, 1962-1982

	Minéraux de la Saskatchewan						Charbon					
							Alberta				Colombie-Britannique	
	Potasse (K_2O)		Uranium (U)[1]		Lignite		Houilles maigres		Houilles grasses		Houilles grasses	
	Volume (en milliers de tonnes)	Valeur (en milliers de dollars)	Volume (en tonnes)	Valeur (en milliers de dollars)	Volume (en milliers de tonnes)	Valeur (en milliers de dollars)	Volume (en milliers de tonnes)	Valeur (en milliers de dollars)	Volume (en milliers de tonnes)	Valeur (en milliers de dollars)	Volume (en milliers de tonnes)	Valeur (en milliers de dollars)
1962	73	3 000	1 559	39 895	2 047	4 554	..	..	..	..	749	6 134
1963	569	22 500	1 519	37 223	1 700	3 714	..	..	..	..	772	6 238
1964	778	31 162	908	21 195	1 828	3 905	..	..	..	..	827	6 328
1965	1 353	55 971	692	14 980	1 915	3 730	..	..	..	..	863	6 714
1966	1 805	62 665	649	12 943	1 890	3 727	..	..	..	..	772	6 196
1967	2 162	67 395	771	10 017	1 814	3 621	2 412	..	845	..	824	7 045
1968	2 647	65 121	770	12 250	2 042	4 137	2 689	..	852	..	870	7 589
1969	3 168	69 383	601	10 936	1 831	3 727	2 893	..	911	..	773	6 817
1970	3 052	108 695	601	10 723	3 464	7 400	3 553	..	2 214	..	2 399	19 560
1971	3 606	145 966	463	8 430	2 996	6 405	4 008	7 000	3 196	..	4 141	45 802
1972	3 703	146 014	513	9 342	2 977	6 569	4 455	10 205	3 401	38 613	5 467	66 030
1973	4 788	195 025	539	9 810	3 656	8 500	4 480	11 349	4 062	49 500	6 925	87 976
1974	5 730	311 621	428	14 477	3 485	8 161	5 080	13 232	3 335	71 421	7 757	154 594
1975	4 678	348 494	551	15 733	3 549	9 239	5 980	17 687	4 146	162 357	8 925	317 112
1976	5 169	358 399	1 424	44 769	4 694	15 201	6 322	20 004	4 768	214 657	7 538	298 684
1977	5 700	398 055	1 825	74 984	5 476	20 335	7 670	23 611	4 253	192 382	8 424	328 847
1978	6 453	495 718	3 794	261 462	5 029	17 705	8 246	30 555	5 194	216 233	9 464	381 895
1979	7 147	733 346	2 760	257 963	5 012	20 475	9 407	44 723	5 139	202 280	10 570	439 280
1980	7 131	1 009 754	2 352	232 206	5 980	29 726	10 426	56 761	7 448	310 318	10 824	461 493
1981	6 364	997 531	2 648	258 302	6 798	42 061	11 221	69 993	6 729	411 837	11 753	554 271
1982	5 090	642 866	2 725	250 526	7 494	62 449	..	..	..	..	10 646	556 878

1 Entre 1962 et 1974, les chiffres pour l'uranium ont trait à la production plutôt qu'aux ventes.

SOURCE Ministère de l'Énergie et des Mines de la Saskatchewan, *Mineral Statistics Yearbook*, diverses années; et Brenda J. Dyack, « Western Canada's Coal Industry: Status and Potential », Conseil économique du Canada (à paraître).

l'Ouest que pour l'ensemble du Canada, et son importance relative a augmenté sans cesse au cours des années 70 (tableaux 8-2 et 8-3). Son importance demeure cependant secondaire en Colombie-Britannique et au Manitoba. En Saskatchewan, le secteur minier est à peu près aussi important que l'agriculture, et il est très important en Alberta. Comparativement au pétrole et au gaz naturel, les autres minéraux ont toutefois une importance limitée, et ainsi, même s'ils devaient bénéficier d'une croissance extrêmement rapide, il est difficile d'imaginer qu'ils puissent devenir d'importants facteurs de croissance (tableau 8-4). Nous n'affirmons pas que des améliorations de la croissance ne sont pas souhaitables. Elles sont à la fois souhaitables et possibles. Nous prétendons plutôt qu'il semble assez improbable que ces minéraux jouent plus qu'un rôle d'appoint secondaire dans la croissance économique de l'Ouest.

Le tableau 8-5 donne un aperçu des recettes que les gouvernements retirent de l'exploitation minière; il est important de noter que l'apport du charbon et de l'uranium à ce titre est négligeable tandis que celui de la potasse est beaucoup plus important. En Saskatchewan, la potasse a effectivement pu jouer un rôle majeur, contribuant jusqu'à un maximum de 62 % de l'ensemble des recettes provenant de l'exploitation des ressources en 1975. C'est un bond impressionnant, si on considère qu'on ne produisait pas de potasse en Saskatchewan avant 1962 et qu'en 1970, la potasse ne représentait encore que 8 % des recettes de la province. Par contre, la part du pétrole et du gaz naturel atteignait à cette époque 85 %. Les maigres recettes tirées de la potasse en 1982 reflétaient la situation de crise qui prévalait cette année-là. En Alberta, le pétrole et le gaz naturel ont évidemment produit la plus grande proportion des recettes minérales du gouvernement de la province, soit 97 % entre 1973 et 1982. En Saskatchewan et en Alberta, la part du charbon est inférieure à 1 % des recettes provenant des ressources naturelles. En Colombie-Britannique, il n'y a guère que le charbon qui, des trois minéraux, ait généré des recettes, mais dans une proportion de 18 % seulement des recettes provenant des ressources naturelles en 1982. C'est d'ailleurs la Colombie-Britannique qui, de toutes les provinces de l'Ouest, accapare la plus grande part des recettes provenant de la production houillère[2].

L'augmentation de la valeur unitaire de la production minérale de l'Ouest, de même que l'expansion du volume de la production, surtout depuis 1970, ont accru l'importance relative de l'industrie minérale pour la région. Au tableau 8-6, un indice de la valeur moyenne des ventes est utilisé à titre d'indicateur de

Tableau 8-2

Valeur ajoutée[1] en pourcentage du produit intérieur brut, certaines industries du secteur de la production des biens, provinces de l'Ouest du Canada, 1970-1981

En pourcentage

	Canada			Saskatchewan			Alberta			Colombie-Britannique		
	Agriculture	Mines[2]	Industries manufacturières	Agriculture	Mines[2]	Industries manufacturières	Agriculture	Mines[2]	Industries manufacturières	Agriculture	Mines[2]	Industries manufacturières
1970	3,3	4,4	24,7	20,0	10,8	6,8	7,5	17,7	10,0	1,5	3,5	18,2
1971	2,7	4,0	24,4	21,1	10,0	6,2	5,5	18,7	9,9	1,0	3,1	18,6
1972	2,7	4,0	24,4	16,1	9,8	7,0	6,1	19,9	9,8	1,1	3,3	19,3
1973	3,7	5,0	24,5	25,5	9,1	7,0	7,8	22,5	9,3	1,3	5,3	20,5
1974	3,8	5,9	25,0	29,1	10,7	6,2	7,2	26,8	8,7	1,2	4,6	19,7
1975	3,6	5,8	23,0	25,8	10,6	6,4	6,3	28,5	8,7	1,1	4,1	17,8
1976	3,0	5,8	21,8	22,4	9,9	5,9	5,1	29,7	8,5	1,1	4,5	18,1
1977	2,6	6,2	21,9	17,1	11,8	5,8	3,9	32,0	9,3	1,1	4,3	18,2
1978	2,9	6,3	22,9	17,9	13,4	5,9	4,8	31,8	8,9	1,2	4,2	19,7
1979	2,9	7,3	23,6	16,0	14,3	6,3	5,0	33,0	8,7	1,3	5,8	19,7
1980	..	7,6	22,9	..	14,7	6,2	..	32,6	8,1	..	4,8	18,1
1981	..	6,6	22,3	..	14,5	5,6	..	29,9	8,6	..	3,8	15,9

1 Les données sur la valeur ajoutée, qui figurent dans le tableau ci-dessus, n'ont subi aucune correction pour tenir compte des impôts payés par les industries ou des subventions qui leur ont été accordées. Pour une analyse des distorsions que ces chiffres peuvent contenir, voir l'étude de Lawrence Copithorne, *Richesses naturelles et disparités régionales*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 222.

2 Incluant le pétrole et le gaz.

SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 8-3

Valeur ajoutée totale dans certaines industries minérales en pourcentage de l'ensemble de l'activité minière provinciale, provinces de l'Ouest du Canada, 1970-1981

En pourcentage

	Saskatchewan			Saskatchewan et Alberta	Alberta	Colombie-Britannique	
	Potasse	Uranium	Pétrole et gaz	Charbon	Pétrole et gaz	Charbon	Pétrole et gaz
1970	26,9	..	59,9	1,6	97,8	1,8	28,8
1971	30,9	..	61,1	1,8	97,5	7,2	30,7
1972	31,5	..	58,7	2,0	97,3	11,5	27,6
1973	30,0	..	59,3	1,9	97,7	8,2	14,9
1974	34,7	..	58,3	1,6	97,9	15,0	21,8
1975	39,7	..	53,4	2,6	96,8	34,6	25,6
1976	33,5	..	52,6	2,5	97,1	22,9	43,6
1977	30,4	..	55,1	1,7	98,0	25,1	37,5
1978	28,0	18,3	50,2	1,8	97,9	24,9	36,0
1979	39,2	14,4	42,7	1,4	98,4	19,5	27,1
1980	46,2	10,2	40,0	1,5	98,3	15,3	29,3
1981	39,7	20,7	36,0	1,3	98,5	20,7	37,9

SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 8-4

Valeur ajoutée par habitant dans les industries minières pour les trois provinces les plus à l'Ouest, Canada, 1970-1981

En dollars courants

	Ensemble des industries minières				Pétrole et gaz				Charbon			Potasse	
	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Canada	Saskatchewan	Canada
1970	346	794	149	180	207	777	43	73	10	3	3	93	4
1971	377	913	145	177	230	890	45	83	13	10	5	117	5
1972	390	1 084	172	197	229	1 055	48	96	17	20	6	123	5
1973	475	1 509	336	285	281	1 474	50	131	22	27	8	143	6
1974	745	2 447	334	399	434	2 396	73	211	31	50	12	259	10
1975	829	3 016	325	430	442	2 920	83	257	59	112	21	329	13
1976	850	3 448	411	494	447	3 348	179	307	64	94	21	285	11
1977	1 060	4 099	433	569	584	4 018	162	374	52	108	22	322	13
1978	1 363	4 594	466	638	684	4 500	168	429	64	116	24	382	15
1979	1 647	5 586	738	837	703	5 494	203	529	61	144	28	645	26
1980	2 033	6 415	672	967	814	6 304	194	620	75	103	26	939	37
1981	2 313	6 528	593	959	833	6 432	225	654	67	123	28	919	37

SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 8-5

Recettes provinciales provenant de certaines industries minérales dans les trois provinces les plus à l'Ouest, Canada, 1970, 1974 et 1982

	1970	1974	1982[1]	1970	1974	1982
	En millions de dollars			En pourcentage		
Saskatchewan						
Pétrole et gaz	29,3	55,7	776,5	85,1	60,0	86,2
Potasse[2]	2,7	34,6	80,6	7,7	37,3	8,9
Charbon	0,2	0,6	8,5	0,5	0,6	0,9
Uranium	..	..	28,5	..	..	3,2
Tous les minéraux	34,4	92,8	901,3	100,0	100,0	100,0
Alberta						
Pétrole et gaz	..	505,3	4 784,0	..	87,4	95,4
Charbon	..	4,2	16,3	..	0,7	0,3
Tous les minéraux	..	578,4	5 016,2	100,0	100,0	100,0
Colombie-Britannique[3]						
Pétrole et gaz	..	48,6	76,2	..	73,9	77,4
Charbon	..	3,7	17,3	..	5,6	17,5
Tous les minéraux	..	65,8	98,4	100,0	100,0	100,0

1 Les données de l'Alberta ont trait à l'année financière 1981-1982.
2 L'année 1982 a été particulièrement mauvaise pour l'industrie de la potasse; les recettes provenant de cette industrie se sont chiffrées à 264,7 millions de dollars en 1981, soit 34 % des recettes totales.
3 Les recettes perçues en vertu de la Loi sur la taxation minière ne sont pas incluses ici; ces sommes sont très peu élevées.
SOURCE Ministère de l'Énergie et des Mines de la Saskatchewan, *Mineral Statistics Yearbook*, diverses années; ministère du Développement économique de l'Alberta, *Alberta Industry and Resources*, 1982; ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique, *Annual Report*, 1979.

l'augmentation du cours des minéraux. Les augmentations de prix ont été plus prononcées dans le cas du pétrole importé et du pétrole canadien, mais les augmentations de prix de l'uranium et du charbon furent également importantes et beaucoup plus rapides que les variations de l'indice des prix à la consommation au cours des années 70 et 80. Les cours de la potasse sont restés à peu près stables en termes réels, n'augmentant, en termes nominaux, qu'un peu plus rapidement que l'indice des prix à la consommation.

Pour ce qui est du charbon de la Colombie-Britannique, il devient évident à la lecture du tableau qu'après le démarrage des exportations en 1971, les prix ont eu tendance à être moins bas et aussi moins stables. On observe la même tendance pour les houilles grasses de l'Alberta, tandis que les augmentations de prix ont été beaucoup moins prononcées pour les ventes de houilles maigres sur le marché canadien. Quant au lignite, les hausses de prix ont été encore plus modestes. Étant donné que le cours du charbon utilisé dans la province est établi en fonction du coût de production auquel on ajoute un certain taux de rendement sur les capitaux, les faibles augmentations de prix reflètent la hausse des coûts de la production industrielle en général plutôt que la valeur énergétique accrue du coke thermique. Comparées à l'indice des prix du charbon consommé par l'ensemble des compagnies publiques d'électricité au Canada, les augmentations annuelles moyennes des prix du coke thermique ont été modestes en Saskatchewan et en Alberta au cours de la période 1971-1982 : environ 30 % de moins en Alberta et 14 % de moins en Saskatchewan. Il se peut toutefois que, dans une certaine mesure, cet écart soit dû à la valeur énergétique relativement plus faible des charbons de l'Ouest utilisés dans les centrales thermiques.

Les prix de la potasse se sont révélés plus instables, en partie à cause des fluctuations de la demande et en partie à cause de problèmes de commercialisation. On estime que les baisses de prix de la potasse intervenues entre 1965 et 1971 sont attribuables à une augmentation considérable de la production de la Saskatchewan qui a envahi le marché juste au moment où la croissance de la demande ralentissait. Le renversement de situation intervenu par la suite est attribuable à l'intervention du gouvernement provincial qui a contrôlé l'offre, contribuant ainsi à stabiliser les prix.

Les prix de l'uranium ont eux aussi été réglementés. Avant 1959, seul le gouvernement fédéral était autorisé à acheter de l'uranium et il fixait donc les prix lui-même. Des prix spéciaux étaient offerts pour

Tableau 8-6

Indices de prix des minéraux des provinces de l'Ouest, Canada, 1962-1982

	Prix de vente des produits manufacturés	IPC	Prix du pétrole importé	Prix moyen du pétrole au point d'extraction	Saskatchewan[1]			Charbon[1]		
								Alberta		Colombie-Britannique
					Potasse	Uranium	Lignite	Houilles maigres	Houilles grasses	Houilles grasses
					1971 = 100					
1962	83,3	75,8	102,6	81,2	101,5	140,5	109,9	..	..	74,0
1967	90,4	86,5	94,1	89,4	77,0	71,4	99,0	..	..	77,3
1972	104,4	104,8	110,8	100,8	97,4	100,0	109,4	131,6	103,2	109,2
1977	174,3	160,8	646,3	367,1	172,6	225,6	183,7	177,0	411,2	353,0
1982[2]	288,8	262,5	1 839,3	896,1	312,2	519,4	412,4	358,6	556,4	473,0
					En pourcentage					
Taux de variation										
1962-1972	25,3	38,3	7,8	24,2	-4,1	-28,8	-0,5	..	..	47,5
1972-1982[2]	176,6	150,5	1 560,0	789,1	220,5	419,4	276,9	172,5	439,1	333,0
1962-1982	246,7	246,3	1 689,2	1 004,1	207,5	269,6	275,2	..	..	538,7

1 D'après la valeur moyenne des ventes au point d'extraction, non compris les coûts de transport au lieu de livraison.
2 Les données de 1981 ont été utilisées pour l'Alberta.
SOURCE Données de Statistique Canada; Alberta Energy Conservation Board, *Review of the Alberta Coal Industry* (à paraître); Canadian Petroleum Association, *Handbook*; et Brenda J. Dyack, « Western Canada's Coal Industry: Status and Potential », Conseil économique du Canada (à paraître).

encourager le développement des mines qui n'auraient pas été rentables sous le régime de prix réglementé. Lorsque les producteurs canadiens perdirent l'accès au marché des États-Unis, le gouvernement canadien a autorisé les ventes au secteur privé, et quelques transactions commerciales furent effectivement réalisées à ce moment-là. Mais les prix ont néanmoins baissé et, tout au long des années 60 et au début des années 70, le gouvernement fédéral a mis sur pied des programmes de stockage, si bien que le prix de l'uranium s'est trouvé une nouvelle fois réglementé. Les prix de l'uranium ont connu des augmentations importantes en 1973 et, encore une fois, après 1977. Les progrès réalisés au début des années 70 furent attribuables à l'influence combinée des hausses de prix du pétrole et des efforts déployés par le cartel de l'uranium dont les producteurs canadiens faisaient partie.

Les augmentations de prix de la production minérale de l'Ouest destinée à l'exportation ont eu d'autant plus d'importance qu'elles ont généralement été supérieures à celles des biens importés par la région. Une comparaison entre les augmentations de prix des minéraux et celles des prix des produits manufacturés donne une idée des variations de prix relatifs dont l'Ouest a bénéficié[3]. Les prix relatifs des minéraux n'ont virtuellement pas cessé d'augmenter pendant toute la dernière décennie. Les gains relatifs ont été importants pour l'uranium et le charbon, mais plutôt modestes dans le cas de la potasse.

L'avenir du marché des minéraux

Un certain nombre de prévisions déjà publiées donnent une idée des perspectives d'avenir pour les marchés de la potasse, de l'uranium et du charbon[4]. De telles prévisions – et en particulier les projections de l'offre et de la demande – fournissent un cadre utile pour évaluer les perspectives de développement des industries minérales. Toutefois, les prévisions les plus courantes ne tiennent pas compte de l'influence que des éléments importants au niveau de la structure du marché peuvent exercer sur le prix des minéraux. Étant donné que ce sont surtout les prix du marché qui nous intéressent dans cette analyse du potentiel de croissance des industries minérales, nous ne nous contenterons pas de passer brièvement en revue ces prévisions, mais nous allons aussi examiner les facteurs qui, dans une économie de marché, influencent la détermination des prix. Nous nous proposons de comparer le scénario du développement futur aux tendances observées pendant la dernière décennie et de voir s'il est possible d'en influencer le déroulement. Qu'est-ce qui pourrait améliorer les perspectives d'évolution des prix et de la production et qu'est-ce qui pourrait leur nuire ? Comment pouvons-nous modifier ce scénario ?

Qu'est-ce qui est de notre ressort et qu'est-ce qui échappe à notre contrôle ?

La potasse

Par comparaison avec son évolution de longue période, l'industrie de la potasse a périclité en Saskatchewan au début de 1984, la production n'atteignant qu'environ 65 % de sa capacité et le prix réel du produit se situant à 60 % de son niveau de 1980-1981[5]. Par rapport à d'autres périodes du passé, toutefois, la situation de l'industrie n'est peut-être pas aussi mauvaise qu'elle le semble à première vue. On se souviendra qu'avant 1962, on ne produisait pas de potasse en Saskatchewan. Aujourd'hui, la province possède environ les trois quarts des réserves mondiales connues de potasse et 88 % des ressources exploitables. Tous les autres pays producteurs ont des réserves moins importantes, moins riches et plus coûteuses à exploiter[6]. La demande de potasse provient surtout des pays développés, bien que ce soit dans les pays en développement ou dans les pays moins développés où sa croissance est la plus élevée. Des problèmes d'adaptation à l'innovation dans l'agriculture des pays moins développés et la baisse de la croissance économique due à l'augmentation du prix du pétrole ont récemment réduit la croissance de la demande de potasse. Bon nombre de ces problèmes devraient se régler d'ici quelques années.

La Saskatchewan est le plus important exportateur de potasse au monde, tandis que son principal marché, les États-Unis, est le plus important importateur du monde. Les États-Unis importent la quasi-totalité de leurs besoins de la Saskatchewan. L'Union soviétique, dont les exportations ne représentent que la moitié de celles de la Saskatchewan, vient au second rang des exportateurs. Ses principaux marchés se situent dans les pays d'Europe de l'Est. À l'exception de l'Allemagne de l'Est, tous les autres exportateurs sont peu importants. Les marchés sont limités sur le plan géographique parce qu'il est très coûteux de transporter un produit aussi volumineux. Les avantages de la Saskatchewan en matière de coûts de production sont annulés sur de nombreux marchés éloignés par suite des frais de transport élevés. Mais cet avantage est important à l'égard du marché des États-Unis, et les marchés de la Chine, de l'Inde et du Brésil offrent d'excellentes possibilités d'accroître les exportations. On s'attend à ce qu'ils deviennent des pays à croissance élevée.

Les prévisions de la demande de potasse effectuées pour le compte de l'industrie elle-même indiquent que la consommation mondiale de potasse augmentera de 3,5 % par année au cours de la prochaine décennie. Elle devrait croître de près de 6 % dans les pays moins développés et d'environ 2,4 % dans les pays développés. Ces scénarios ne contiennent aucune hypothèse précise sur les prix et il est donc permis de croire que de tels taux de croissance ont été établis en supposant que les prix réels demeureraient à peu près constants. De même, les prévisions pour l'offre ne semblent pas tenir compte de variations possibles des prix et nous supposons là aussi que les prix réels resteront constants. Ces prévisions donnent à entendre que la capacité de production augmentera un peu plus lentement que la demande, si bien qu'on aboutira à un équilibre mondial entre l'offre et la demande vers 1992, la capacité de production étant à l'heure actuelle nettement excédentaire. On estime qu'environ 56 % de la hausse totale de l'offre proviendra du Canada, dont 65 % sera produit dans de nouvelles mines du Nouveau-Brunswick. Les chances de connaître des hausses des prix réels ne sont donc pas très élevées, étant donné que des surplus de production vont exister pendant toute la prochaine décennie[7]. Par conséquent, il semble raisonnable, ou peut-être même légèrement optimiste, de supposer une stabilité des prix réels.

Néanmoins, on estime que l'expansion envisagée en Saskatchewan sera réalisable[8]. On croit que le volume de la production devrait augmenter d'environ 7 % par année en Saskatchewan, compte tenu qu'on agrandira quelque peu certaines mines existantes et qu'on en ouvrira de nouvelles. Si les prix réels ne devaient augmenter qu'après 1990, alors qu'on prévoit qu'un équilibre entre l'offre et la demande mondiales sera atteint, cela représenterait, pour la Saskatchewan, un taux de croissance de la valeur réelle de la production inférieur à ce qu'il était au cours de la période 1970-1980. Durant cette période, le taux annuel moyen de croissance en dollars constants atteignit 15 %. On estime, par conséquent, que l'importance du secteur de la potasse pour la Saskatchewan n'augmentera pas au même rythme qu'au cours de la dernière décennie. Ce ralentissement correspond à celui que connaîtront d'autres importantes ressources naturelles de l'Ouest, en l'absence de toute intervention des pouvoirs publics.

Il faudrait cependant nuancer quelque peu ces prévisions. En effet, il faut tenir compte d'éléments qui, dans trois cas, échappent au contrôle de la Saskatchewan; dans un autre cas, majeur celui-là, il faut rappeler l'impact des politiques pratiquées par la province elle-même. D'abord, la position dominante de la Saskatchewan dans les échanges mondiaux et la part traditionnelle du marché qu'elle obtient pourraient changer lorsque les nouvelles mines du Nouveau-Brunswick entreront en production et si les ventes d'Israël aux régions maïsicoles (*corn belt*) des États-Unis se maintiennent. Ce changement sera

encore plus prononcé si les tarifs de transport maritime continuent de baisser par rapport aux tarifs de transport ferroviaire. Deuxièmement, toute nouvelle réduction des superficies ensemencées et du prix des récoltes aurait un effet néfaste sur la demande de potasse, bien qu'on n'en ait pas tenu compte dans les prévisions auxquelles nous nous référons ici. Troisièmement, une continuation de la récession mondiale, combinée aux difficultés de trésorerie des pays moins développés, va affaiblir davantage la demande. Dans les pays moins développés, d'autres problèmes liés à la diffusion du savoir-faire au niveau des agriculteurs, de la fonction publique et des gouvernements font que la flambée à laquelle on s'attendait sur le marché de la potasse ne s'est toujours pas produite. Quatrièmement, l'intention avouée du gouvernement de la Saskatchewan d'encourager une expansion de la production de potasse dans la province pose un sérieux problème. Si elle s'avère un succès, une telle politique provoquerait une baisse des prix réels au cours des prochaines décennies. Il serait donc possible que le produit des ventes augmente plus lentement, en termes réels, qu'au rythme prévu de 7 % par année. Pour comprendre pourquoi il en serait ainsi, il faut apporter certaines précisions sur la nature du marché de la potasse et sur l'influence éventuelle de la production de la Saskatchewan sur les prix en vigueur sur ce marché.

Si les acheteurs et les vendeurs étaient nombreux sur le marché de la potasse, le prix serait alors déterminé en fonction de l'offre et de la demande. Toutefois, dans l'industrie de la potasse, il n'y a qu'un petit nombre de gros producteurs. La position de force sur le marché se trouve donc du côté de l'offre; on peut ainsi maintenir des prix élevés tant que l'accès au secteur est limité et que les prix ne sont pas soumis aux pressions de la concurrence[9]. Certaines caractéristiques de la production de potasse expliquent pourquoi, collectivement, les producteurs de la Saskatchewan possèdent cette position de force sur le marché. Par exemple, la potasse, comme beaucoup d'autres ressources naturelles, n'est pas également répartie dans le monde. La potasse dont dispose la Saskatchewan est peu coûteuse à exploiter et elle est disponible en plus grandes quantités qu'en d'autres régions. Si d'autres producteurs veulent pénétrer le marché, ils doivent exiger un prix beaucoup plus élevé pour couvrir leurs coûts de production et obtenir un rendement raisonnable sur leur investissement. En Saskatchewan, le niveau relativement peu élevé des coûts permet effectivement d'empêcher d'autres producteurs d'entrer sur le marché, mais cette barrière n'est effective qu'aussi longtemps que les frais de transport du produit vers les marchés ne font pas disparaître l'avantage de départ au niveau des coûts. L'importance des coûts d'immobilisation qu'entraîne la mise en exploitation d'une mine, et que les autres producteurs doivent supporter avant d'entrer sur le marché, constitue une autre barrière.

Plus de 40 % des exportations mondiales viennent des six producteurs de la Saskatchewan. À elle seule, la société de la Couronne de la province (la Potash Corporation of Saskatchewan – PCS) possède 40 % de la capacité de production de la province. Les producteurs étant peu nombreux, ils peuvent facilement se tenir au courant de leurs activités respectives sans même être de connivence. Ou, si collusion il y a, ils peuvent s'entendre sur les attitudes à adopter plus facilement que ne pourraient le faire un grand nombre d'entreprises opérant dans un même secteur. Les conflits d'intérêt entre producteurs ne créent pas de problème puisque cette large concentration de l'offre dépend d'un seul pouvoir politique et il n'y a pas non plus de tensions entre producteurs et consommateurs à propos des prix puisque la potasse est surtout exportée et non consommée dans la province.

En outre, la structure des coûts est à peu près identique pour tous les producteurs; il s'ensuit qu'on pourrait considérer l'industrie comme étant le fait d'un seul gros producteur possédant de nombreuses mines; il pourrait ainsi se répartir et se partager le marché, tout en réalisant un rendement unitaire identique. Si un producteur quelconque convenait d'augmenter ses ventes en abaissant ses prix, les profits seraient réduits pour tous les producteurs puisque cela engendrerait une concurrence sur le plan des prix; les entreprises sont donc encouragées à collaborer, ouvertement ou secrètement, pour maximiser les profits de chacun[10]. Si un producteur tentait d'augmenter ses profits en intensifiant la production et les ventes, il en résulterait une concurrence dévastatrice au niveau des prix et chacun y perdrait une partie de ses profits. Cela s'est d'ailleurs produit à la fin des années 60 et au début des années 70 : toutes les mines de la Saskatchewan sont entrées en production en même temps et les prix ont chuté dramatiquement. La province est alors intervenue en instaurant un système de contingentement et de prix de soutien pour régulariser l'offre et maintenir les prix. Par la suite, elle achetait 40 % des installations du secteur et en confiait l'administration à la PCS.

Les objectifs individuels ou collectifs des entreprises de ce secteur en Saskatchewan ne sont pas connus du public, mais certains indices donnent à penser que les producteurs sont conscients, au moins implicitement, de l'ampleur des répercussions que le comportement de chacun exerce sur leur prospérité collective. Par exemple, une entreprise sur le marché nord-américain affiche ordinairement un certain prix

de vente (ou un barème de prix) et on constate bientôt que toutes les entreprises affichent des prix identiques. La PCS semble effectivement jouer ce rôle de leader sur le marché en même temps que celui de fournisseur résiduel. La totalité de l'offre semble donc être régie par les interventions de la PCS et cette gestion de l'offre a pour effet de contrôler le niveau des prix[11]. Par contre, on ne sait pas très bien pourquoi la PCS remplit ce rôle de fournisseur résiduel : ce n'est peut-être pas dans le but de devenir une entreprise dominante, mais tout simplement parce qu'elle ne dispose pas, aux États-Unis, des bons contacts dont profitent les autres entreprises qui opèrent en Saskatchewan à titre de filiales de sociétés américaines. C'est pourquoi la production de la PCS connaît des fluctuations qui ne seraient donc pas intentionnelles.

La stabilité relative des prix aux États-Unis, comparativement à la situation qui prévaut sur les marchés d'outre-mer, confirme que les prix et les volumes de production sont gérés de façon différente sur le marché américain. On croit que la demande sur le marché américain est moins sensible aux variations de prix qu'elle ne l'est sur les marchés d'outre-mer et on ajuste en conséquence la production, tandis que l'offre excédentaire est plus rapidement réacheminée vers les marchés d'outre-mer. Normalement, une augmentation de l'offre sur les marchés d'outre-mer a moins d'impact sur les prix qu'elle n'en a aux États-Unis[12].

Compte tenu du caractère oligopolistique de cette industrie, il devient évident qu'il pourrait être dangereux d'encourager délibérément une augmentation rapide de la production de potasse en Saskatchewan. Si les producteurs poursuivaient une telle politique, nos projections de l'offre et de la demande devraient être clairement modifiées. La seule production de la Saskatchewan pourrait faire augmenter passablement la production mondiale, même sans expansion des installations existantes, puisque le secteur produit actuellement à 65 % de sa capacité. L'apparition d'une offre excédentaire ferait baisser les prix et, la demande ne réagissant pas aux changements de prix, les recettes additionnelles provenant des ventes supplémentaires de potasse faites à des prix plus bas ne seraient probablement pas suffisantes pour compenser les recettes perdues sur les ventes antérieures de potasse faites à des prix plus élevés. En d'autres termes, la baisse des prix serait importante, tandis que, toutes proportions gardées, les quantités vendues n'augmenteraient que très peu. Bien qu'en théorie, on puisse augmenter sa part du marché au détriment des producteurs dont les coûts sont plus élevés et qui encaisseraient des pertes en s'alignant sur les prix plus bas, cela est peu probable. En effet, les coûts fixes en capital pour la production sont tels que les producteurs ne fermeront pas leurs portes tant qu'ils pourront au moins récupérer leurs coûts variables ou leurs coûts d'exploitation. Par ailleurs, des prix trop bas nuiraient concrètement aux producteurs américains de l'État du Nouveau-Mexique et pourraient entraîner des poursuites et des accusations de dumping contre les filiales américaines installées en Saskatchewan. Tout cela laisse supposer que l'ampleur de la croissance dont l'industrie de la potasse va être responsable dans l'Ouest dépendra fortement de la mesure dans laquelle les politiques de la Saskatchewan tiendront compte de sa position déterminante sur les marchés.

L'uranium

La valeur réelle des ventes d'uranium de la Saskatchewan a enregistré des progrès substantiels au cours de la dernière décennie. Les quantités vendues ont quintuplé entre 1973 et 1982, tandis qu'en termes réels, les prix ont presque doublé. Par conséquent, l'ensemble de la valeur réelle a environ décuplé.

D'après notre analyse des perspectives d'avenir, un tel rythme de développement ne saurait se maintenir au cours de la prochaine décennie. Les prix réels ne vont probablement pas changer du tout, et pour qu'ils restent au même niveau, il faudra peut-être que les principaux producteurs hors des États-Unis (en Australie et au Canada) accroissent leur production plus lentement que dans le passé. Par conséquent, les ventes d'uranium vont continuer d'augmenter en termes réels, mais à un rythme beaucoup moins rapide, comme nous l'avons déjà constaté pour les produits forestiers, le pétrole et le gaz naturel, et la potasse.

L'évolution plus récente de la situation a été inégale. De 1980 à 1982, la valeur moyenne des ventes d'uranium des producteurs de la Saskatchewan a diminué en termes nominaux. En 1982, la valeur d'un kilo d'uranium représentait 75 % du prix maximum atteint en 1979, soit 49 $/kgU (en dollars de 1971)[13]. On constate par contre qu'en 1983, la moyenne des prix mondiaux a été plus élevée et qu'en Saskatchewan, l'activité s'est intensifiée avec l'ouverture d'une nouvelle mine importante, celle de Key Lake. Grâce à cette nouvelle mine, riche en uranium, la Saskatchewan deviendra, au cours des prochaines années, le plus gros producteur d'uranium de toutes les provinces canadiennes. Par rapport au reste du monde, le Canada s'est toujours classé deuxième derrière les États-Unis et a produit entre 20 et 25 % de l'ensemble de la production mondiale annuelle, la Saskatchewan intervenant pour moins de la moitié de cette production. Le Canada possède plus de 10 % des réserves peu coûteuses à exploiter dont l'existence est connue avec la plus grande

certitude du point de vue géologique, et plus de 22 % des réserves additionnelles dont on ne peut confirmer l'existence avec autant de certitude[14]. À cause des nombreuses découvertes de riches gisements faites en Saskatchewan au cours des 10 dernières années, l'importance relative des réserves, de la capacité et du potentiel de production s'est accrue.

On estime que la Saskatchewan et l'Australie sont les principales régions possédant un avenir prometteur. Il est vrai que les États-Unis disposent des plus vastes réserves connues à l'extérieur du bloc soviétique, ainsi que des niveaux de production les plus élevés. Mais cette situation découle d'une période, maintenant révolue, d'exploration intensive et de la production de mines souterraines relativement coûteuses à exploiter. Par ailleurs, la Saskatchewan et l'Australie commencent à peine à prendre conscience de l'importance du potentiel rattaché à l'uranium qu'elles possèdent, puisque leurs nouveaux gisements, riches et importants, se prêtent à des techniques d'extraction relativement peu coûteuses[15].

Les réserves et la production d'uranium ont toujours été fortement concentrées à l'échelle mondiale, les cinq pays dotés des réserves les plus importantes possédant plus des trois quarts des réserves les moins coûteuses et les mieux connues du monde. Ces cinq producteurs interviennent pour plus de 80 % de la production annuelle. La production mondiale d'uranium est beaucoup moins concentrée géographiquement que celle de la potasse, mais l'uranium n'est pas non plus réparti uniformément dans le monde. Au milieu des années 70, cela a donné naissance au cartel de l'uranium qui comprenait les gouvernements et des producteurs du Canada, de l'Australie, de l'Afrique du Sud et de la France[16]. Les États-Unis, qui consomment au moins autant d'uranium qu'ils en produisent, n'en faisaient pas partie.

À l'exclusion des États-Unis, les quatre autres pays dotés des réserves les plus importantes possèdent les deux tiers des réserves peu coûteuses à exploiter tant dans la catégorie des réserves dont l'existence est connue avec le plus de certitude sur le plan géologique que dans celle qui l'est moins. Le Canada et l'Australie en possèdent la majeure partie. Grâce au cartel, les pays producteurs ont pu hausser les prix et, partant, augmenter leurs recettes. Des quotas de production ont été fixés pour chaque pays et les membres du cartel se sont entendus sur les prix et sur leurs parts respectives du marché. Des poursuites juridiques, intentées aux États-Unis où les services d'utilité publique qui consomment de l'uranium ont fait face à une hausse vertigineuse des prix, ont contribué à ébranler le cartel et ont apparemment entraîné sa dissolution. Que ce cartel ait été responsable ou non de la hausse du prix réel intervenue au milieu des années 70, cela reste à prouver : en effet, les augmentations de prix du pétrole décrétées par l'OPEP ont elles aussi exercé des pressions à la hausse sur les prix de l'uranium, puisque les compagnies d'électricité ont adopté un plan de remplacement des centrales au mazout par des centrales nucléaires.

La demande d'uranium vient surtout des pays industrialisés, les États-Unis, la France, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest possédant la plus grande capacité de production d'énergie nucléaire. Le Royaume-Uni et le Canada suivent dans l'ordre, mais la capacité de production du Canada n'est que le dixième de celle des États-Unis. Le Canada exporte donc plus de 80 % de l'uranium qu'il produit. En Saskatchewan, il n'existe aucune installation nucléaire et aucune n'est projetée; c'est pourquoi tout l'uranium de la province est exporté vers le reste du Canada ou vers l'étranger. La répartition des ventes de la Saskatchewan a beaucoup varié au cours des années. En 1978 et en 1981, la proportion de leur valeur totale allant à l'Allemagne de l'Ouest était de 55 et 27 %, respectivement; à la France, 0 et 35 %; au Japon, 13 et 3 %; au reste du Canada, 0 et 11 %; enfin aux États-Unis, 9 et 11 %[17].

En général, les perspectives à l'égard de la demande d'uranium au cours des années 80 ressemblent beaucoup à celles qui ont été identifiées pour la potasse. On estime que la demande croîtra plus lentement qu'au cours des années 70 et qu'une capacité de production excédentaire contribuera à limiter les hausses de prix, de sorte qu'on n'anticipe aucune augmentation du prix réel au cours des années 80. On prévoit que la majeure partie de l'augmentation de la demande d'uranium viendra des pays en développement, s'ils parviennent toutefois à se convertir à l'énergie nucléaire au rythme prévu présentement. Dans les pays industrialisés, la croissance s'effectuera à un rythme moins rapide, mais l'augmentation absolue de la capacité des réacteurs sera plus importante que dans les pays moins développés. La demande annuelle mondiale d'uranium utilisé pour alimenter les réacteurs nucléaires des pays non communistes atteindra près de 56 000 tonnes en 1990, soit 70 % de plus qu'aujourd'hui[18].

On prévoit que l'expansion présente et projetée de la capacité de production d'uranium ne changera rien à la capacité excédentaire que l'on connaît présentement. Elle se poursuivra d'ailleurs jusqu'à ce que le volume des stocks existants commence à diminuer, c'est-à-dire après 1990. Au niveau actuel de la consommation, les stocks permettraient de satisfaire les besoins pour une période allant jusqu'à cinq ans, tandis que le niveau souhaitable des stocks devrait

couvrir environ deux années de consommation. Les efforts déployés récemment par les consommateurs traditionnels (les services d'utilité publique) pour réduire leurs stocks en vendant sur le marché libre ont contribué à exercer d'autres pressions à la baisse sur les prix. Sur le marché au comptant, les prix sur les ventes à court terme ont accusé une baisse considérable, bien en dessous de la moyenne des prix pour l'ensemble des ventes[19].

À cause des longs délais que nécessitent la construction des réacteurs et la mise en exploitation des mines, il devrait être assez facile de faire des projections sur une période allant de cinq à 10 ans, puisque celles-ci reposent en fait sur des engagements déjà pris et sur des plans déjà bien arrêtés. Toutefois, même dans leurs prévisions à court terme, les producteurs d'uranium ont systématiquement surestimé la demande depuis le début des années 60. Bien que l'on se contente habituellement de projeter la demande à l'intérieur d'une fourchette donnée, il arrive souvent que les estimations « les plus optimistes » du scénario le plus récent tombent en deçà des projections « les moins optimistes » du scénario précédent. Parmi les raisons invoquées pour expliquer la piètre qualité des prévisions figurent les suivantes : la conversion à l'énergie nucléaire des installations de production d'électricité utilisant un combustible fossile s'effectue à un rythme moins rapide que prévu; le ralentissement de la croissance économique s'est accompagné d'un ralentissement de la croissance de la demande énergétique; et les économies d'énergie ont été plus importantes qu'on ne l'avait anticipé. Les estimations qu'on fait actuellement sont plus prudentes parce qu'on a abaissé les hausses projetées du prix réel du pétrole et qu'on a tenu compte des effets de la récession mondiale. Tout cela a conduit à une révision des hypothèses sur la conversion au nucléaire pour répondre à la demande accrue d'électricité servant à remplacer le pétrole.

Le mouvement de conversion à l'énergie nucléaire relevant très largement de la volonté des gouvernements, les hypothèses avancées sur le rythme auquel cette conversion s'effectuera et, par voie de conséquence, sur la demande d'uranium, dépend beaucoup des politiques de ces gouvernements. Ces politiques sont elles-mêmes influencées par l'opinion que les gens se font de la sécurité des installations nucléaires. Les accidents survenus dans certains réacteurs et les problèmes de manutention du combustible nucléaire qu'on connaît un peu partout dans le monde ont réveillé l'opinion publique internationale et, dans certains cas, ont été à l'origine de décisions contre la construction de nouvelles centrales nucléaires. La relation entre le combustible nucléaire, les déchets nucléaires et la production d'armes nucléaires constitue une raison supplémentaire qui peut amener l'opinion publique à s'opposer à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité. La décision de la Suède de suspendre la construction de toute centrale nucléaire n'est qu'un exemple du mouvement politique qui peut avoir une incidence directe sur le marché de l'uranium[20]. Toute décision d'arrêter la production d'uranium ou de mettre un terme au développement de l'énergie nucléaire affecterait tout autant le marché[21].

Les prévisions à long terme sur l'ampleur des besoins en combustible nucléaire pour la production d'électricité et sur le type de réacteur qu'on adoptera dépendent beaucoup de la politique énergétique des gouvernements. Ces politiques préconisent généralement le remplacement du pétrole, mais la confiance du public dans la sécurité des installations nucléaires pourrait bien ralentir l'adoption de cette technologie. Il se peut que, dans certains pays, les besoins en énergie l'emportent sur la crainte que suscite la conversion au nucléaire, mais les prévisions ne demeurent pas moins empreintes d'incertitude.

Les prévisions à long terme de la demande d'uranium sont encore plus aléatoires, en partie parce qu'un certain nombre de nouvelles techniques sont maintenant disponibles et qu'elles pourraient bien être adoptées. En particulier, si on adoptait la technique des « surrégénérateurs », la demande de combustible nucléaire serait moins importante au cours du siècle prochain. Des usines de traitement secondaire, qui permettraient de recouvrer le combustible inutilisé après un premier passage dans le réacteur, réduiraient elles aussi la demande de nouveau combustible. À ces doutes qui planent sur l'avenir à long terme, il faut ajouter la possibilité d'améliorer le rendement du combustible nucléaire utilisé dans les centrales.

Le caractère oligopolistique de l'offre sur le marché de l'uranium permet de croire que les quantités effectivement mises en vente sur le marché peuvent être contrôlées de façon à maintenir les prix ou même à les faire augmenter. Puisque l'existence d'un cartel a déjà coïncidé dans le passé avec de fortes augmentations du prix de l'uranium, il y a lieu de penser que les producteurs d'uranium sont déjà bien conscients de l'efficacité d'une action concertée. Pour qu'il y ait action concertée, il n'est pas forcément nécessaire que les producteurs s'entendent aussi ouvertement que dans un cartel. Il suffit que, collectivement, ils réagissent aux mêmes signaux du marché. Le signal qui semble justement influencer les producteurs d'uranium est le prix auquel la demande des États-Unis peut être satisfaite par les producteurs américains. C'est la politique d'exportation de l'uranium qu'adoptent les gouvernements des deux principaux pays producteurs (autres que les États-Unis), soit

l'Australie et le Canada, qui assure que ce prix ou un prix minimum sera effectivement suivi. L'Australie a déjà annoncé un prix plancher de 78 $ (É.-U.)/kgU (en dollars de 1980). D'après les producteurs australiens, il s'agit du prix selon lequel les producteurs américains, dont les coûts sont relativement élevés, pourront satisfaire les besoins des États-Unis au moins jusqu'en 1990. En Australie, les coûts sont beaucoup moins élevés et les producteurs pourraient donc vendre leur uranium moins cher tout en continuant à réaliser un bénéfice sur leur investissement. Si les prix étaient plus élevés, les producteurs des États-Unis pourraient probablement faire concurrence à ceux de l'Australie et, advenant des prix plus bas, il y a lieu de croire que les États-Unis tenteraient de protéger leurs propres producteurs en limitant les importations d'uranium.

Calculée en dollars américains de 1980, la valeur moyenne des ventes de la Saskatchewan était inférieure, en 1981, au prix plancher fixé par l'Australie et on pense que le prix moyen exigé en 1983 par le Canada était encore inférieur d'environ 10 dollars à cette limite. Le prix plancher fixé par le gouvernement canadien est confidentiel, mais il est apparemment basé sur une estimation du prix mondial[22]. Le prix du marché qui en résulte est partiellement influencé par les ventes réalisées en vertu de contrats antérieurs, et ces prix doivent être corrigés en fonction du taux d'inflation. Toutefois, la dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain a pour effet d'abaisser le prix de l'uranium canadien en dollars américains. Par exemple, si un dollar canadien valait encore 86 cents américains, comme ce fut le cas en 1980, le prix moyen de l'uranium en 1983 n'aurait été inférieur que de 6 $ (É.-U.) au prix plancher australien de 78 $ (É.-U.)/kgU (en dollars de 1980).

En somme, l'industrie de l'uranium peut s'attendre à connaître une certaine croissance au cours des années 80 et 90, mais à un rythme beaucoup moins rapide qu'au cours des années 70. Et même ce rythme plus lent de croissance va exiger que l'Australie et le Canada continuent, comme ils l'ont fait récemment, de faire preuve de beaucoup de prudence dans l'établissement de leurs prix et l'expansion de leur production.

Le charbon

Les conditions défavorables qui prévalent actuellement sur le marché du charbon contrastent avec celles des années 70. La production de coke thermique, servant surtout à la production intérieure d'électricité, a augmenté de 215 % en Alberta et de 100 % en Saskatchewan entre 1970 et 1981. On exporte surtout du coke métallurgique et c'est avant tout la croissance de la demande étrangère qui explique que la production ait augmenté de plus de 300 % en Colombie-Britannique entre 1970 et 1982, et que celle des houilles grasses se soit accrue de 100 % en Alberta entre 1971 et 1981.

Le prix de plus en plus élevé du coke thermique utilisé au Canada reflète surtout l'augmentation des coûts de production, encore que les coûts réels n'aient pas vraiment augmenté. Le prix réel du charbon exporté a toutefois augmenté au cours des années 70, atteignant un sommet en 1976, pour diminuer constamment depuis.

L'augmentation des prix réels a été considérable au cours des années 70 pour le charbon de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, atteignant 80 % entre 1971 et 1980. Depuis lors, les prix réels sont demeurés stables en Colombie-Britannique mais ils ont continué d'augmenter en Alberta. La dernière contraction des marchés mondiaux du charbon a conduit les consommateurs à prendre livraison, dans certains cas, de quantités inférieures à celles qu'ils avaient commandées. En conséquence, les cours sur le marché à court terme ont chuté dans le monde entier.

Au début de 1984, les perspectives de l'industrie du charbon laissaient prévoir des augmentations beaucoup plus modestes de la production par suite du ralentissement de la croissance de la demande. En général, on ne s'attend à aucune hausse du prix réel du charbon dans un proche avenir. En d'autres termes, les perspectives d'avenir de l'industrie du charbon sont les mêmes que celles qui s'offrent à plusieurs autres industries des ressources dans l'Ouest : la croissance va se poursuivre, mais à un rythme beaucoup plus lent que dans le passé.

Les producteurs de charbon de l'Ouest sont dans une toute autre situation que les producteurs d'uranium et de potasse de la même région, en ce sens qu'ils ne disposent d'aucun avantage important sur leurs concurrents. Les réserves de charbon sont plus également réparties dans le monde que pour la plupart des autres minéraux. Comme les plus gros consommateurs de charbon disposent aussi d'importantes réserves, le commerce international de charbon est réduit et il est surtout dominé par les importations des quelques pays industrialisés qui n'en sont pas aussi bien pourvus, particulièrement le Japon.

En 1982, les États-Unis, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Pologne étaient les principaux exportateurs de charbon du monde, suivis par l'Union soviétique et le Canada. La Chase Econometrics a évalué à 284 millions de tonnes le commerce mondial du charbon en 1982, dont 34 % venait des États-Unis et 6 % du Canada. Les quatre pays dont nous venons de parler ont dominé le marché international du coke thermique, évalué à environ 110 millions de tonnes métriques, tandis que l'Australie, les États-Unis et le

Canada ont dominé le marché du coke métallurgique. La part du Canada s'est établie à environ 10 % des échanges internationaux de coke métallurgique qui se sont chiffrés à 174 millions de tonnes métriques.

Le Japon est le plus gros importateur de coke métallurgique au monde, représentant à lui seul 60 % des importations de l'OCDE et près de la moitié de toutes les importations mondiales. Pour ce qui est du coke thermique, aucun pays ne domine autant le marché, mais c'est la France qui en importe le plus. Dans l'ensemble, les pays membres de l'OCDE importent les trois quarts de ces deux catégories de charbon.

Le Japon est le troisième plus grand producteur d'acier au monde après l'Amérique du Nord et l'Union soviétique. Au cours des années 70, l'Ouest canadien a tiré profit de l'essor de la sidérurgie japonaise et de ses besoins en coke métallurgique. Le pessimisme qu'on entretient au sujet de la croissance future de la demande mondiale de coke métallurgique vient de l'incertitude qui plane sur la demande pour ce type de charbon de la part de la sidérurgie japonaise. Au cours des années 70, la plupart des importations du Japon provenaient de l'Australie et des États-Unis, tandis que l'Ouest canadien était le troisième fournisseur en importance, sa part variant d'une année à l'autre entre 10 et 20 %.

Récemment la croissance de la demande japonaise de coke métallurgique s'est ressentie d'un certain nombre de changements technologiques et de nouvelles conditions économiques; ces facteurs continueront d'affecter la demande japonaise de charbon. Sur le plan technologique, l'industrie sidérurgique est maintenant capable de passer plus facilement du mazout au charbon et elle a amélioré le rendement de ses techniques de production, si bien qu'on peut s'attendre à une baisse de ses besoins en charbon par unité de produit final.

Pour fabriquer de l'acier, on a déjà entrepris, au Japon, de remplacer le traditionnel four à oxygène – qui utilise du coke – par le four à arc électrique et l'on ne s'attend pas à d'autres changements d'envergure. Les pays qui se lancent dans la sidérurgie devraient cependant préférer le four à arc électrique à cause de sa taille relativement petite et de la facilité avec laquelle on peut progressivement agrandir les installations. La demande de coke métallurgique n'augmentera donc pas pour compenser la baisse du taux de croissance de la production japonaise d'acier. On estime de plus que le potentiel de croissance de la sidérurgie japonaise va diminuer en raison de la concurrence que lui livrent les nouveaux producteurs de Corée du Sud, de Taiwan et d'Amérique du Sud, par exemple, dont les coûts sont moins élevés.

D'autres facteurs exercent aussi une incidence sur l'ensemble de la demande japonaise de coke métallurgique. Les plastiques remplacent maintenant l'acier sur des marchés traditionnels comme celui de la construction d'automobiles. Par conséquent, les fournisseurs de charbon du Japon peuvent s'attendre à une croissance réduite du tonnage et des prix. Étant donné que les fournisseurs du Japon disposent d'un potentiel de production excédentaire et que ce marché représente leur principal débouché, le Japon est donc en mesure de susciter une réduction tant des prix que du tonnage.

En plus des changements structurels qui affectent la demande de charbon, des pressions à court terme entraînent des fluctuations dans le volume et la valeur des ventes de charbon. Par exemple, la demande d'acier est très sensible à l'évolution de la conjoncture économique. En période de récession, comme celle dont nous semblons être en train de sortir, la demande d'acier diminue, entraînant du même coup une baisse de la demande de charbon. La baisse récente des importations et des prix payés par les acheteurs japonais en témoignent. Les fournisseurs du Japon ont fait face à des coupures de 10 à 50 % par rapport aux quantités prévues dans les contrats. Il va sans dire que les réductions les plus importantes affectent généralement les contrats à court terme, tandis que les réductions de moindre importance touchent les quantités et les prix prévus dans les contrats à long terme pour de nouveaux projets. Les contrats à long terme plus anciens qui prévoient des révisions annuelles de prix ont connu des réductions de volume d'environ 30 %[23].

Bien que les fluctuations à court terme s'accompagnent d'effets défavorables pour les fournisseurs de charbon, surtout si le marché souffre chroniquement d'une offre excédentaire, il faut d'abord se préoccuper des changements à long terme. Les producteurs de charbon semblent maintenant être convaincus que la demande de coke métallurgique va croître moins rapidement par rapport à la demande de coke thermique. C'est pourquoi ils se sont tournés vers d'autres marchés, surtout dans le bassin du Pacifique pour ce qui est du Canada, où de nouvelles sidérurgies sont en voie de construction. Mais les conditions générales entourant la demande mondiale d'acier donnent à penser que même la croissance prévue dans cette région ne suffira pas à rétablir les taux de croissance qu'on a connus dans le passé.

La réaction la plus notoire des charbonneries canadiennes face au ralentissement prévu de la croissance sur les marchés du coke métallurgique a été de se tourner vers des projets d'exploitation du coke thermique. L'essor du marché du charbon thermique est directement lié à la crise du pétrole du début des années 70 qui a encouragé la conversion à

d'autres sources d'énergie. On a dit du charbon que c'était un « tremplin vers l'avenir », un avenir en vertu duquel la population mondiale dépendra de plus en plus de techniques de production d'énergie, comme la fusion, qui n'ont pas encore fait leurs preuves sur le plan commercial[24]. La demande accrue de charbon a provoqué une légère augmentation de son prix réel, ce qui a stimulé la production. Mais la baisse récente du prix du pétrole, suscitée par le ralentissement de l'activité économique et par les efforts de conservation de l'énergie, a ralenti la conversion des centrales thermiques au charbon, de sorte que les prix du charbon ont fléchi quelque peu.

Les frais de transport représentent encore un pourcentage assez élevé du prix du charbon au point de livraison pour limiter la portée géographique du commerce de coke thermique. Le marché du Canada se limite principalement au bassin du Pacifique, le Japon venant en tête. La côte Est des États-Unis, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Pologne sont mieux situés pour desservir le marché européen. Une analyse des coûts de transport et du prix au point de livraison du coke thermique, dans le cadre de la *World Coal Study*, révèle que le charbon de l'Ouest canadien, livré dans le nord-ouest de l'Europe ou au Japon, est celui dont le coût du transport terrestre jusqu'au port d'embarquement est le plus élevé. Les frais de transport maritime pour les expéditions vers le Japon sont plus élevés à partir du Canada qu'à partir de l'Australie. De telles conditions de transport et de manutention signifient donc que les charbons de l'Ouest canadien et des États-Unis sont ceux qui coûtent le plus cher sur le marché japonais.

On a augmenté la capacité du réseau de transport au Canada pour répondre à la croissance anticipée des exportations du coke métallurgique de l'Ouest canadien. Sauf pour quelques goulots d'étranglement dans un petit nombre de points du réseau ferroviaire, on ne prévoit plus de problème, surtout depuis qu'on a adopté la loi sur le tarif du Nid de Corbeau et que les sociétés ferroviaires disposent des sommes nécessaires pour compléter la modernisation de leur réseau. Les installations portuaires sont ou seront bientôt adéquates, compte tenu des grands projets d'expansion qu'on poursuit actuellement sur la côte Ouest, notamment à Roberts Bank et à Ridley Island; ces nouvelles installations serviront de point d'embarquement pour les expéditions de charbon en provenance des mines du nord-est et pour les exportations d'autres denrées en vrac comme les céréales et la potasse.

Les coûts élevés du Canada au point de livraison, la position de force du Japon en tant que principal acheteur et l'existence de nombreux autres fournisseurs sont tous des facteurs qui rendent précaire la situation du Canada en tant qu'exportateur de charbon. Cela ne veut pas dire qu'il ne vaut pas la peine de tenter sa chance, loin de là, mais il ne faut pas non plus sous-estimer les difficultés que cela crée. Si la demande mondiale devait fléchir, par exemple, les prix pourraient chuter au point qu'il deviendrait difficile de récupérer les coûts élevés d'infrastructure. Les contrats à long terme ne protègent pas contre de telles chutes des prix parce qu'ils contiennent ordinairement des clauses permettant au producteur ou au consommateur de renégocier les prix si les conditions du marché le justifient.

Des investissements directs par les entreprises des pays consommateurs dans la production du charbon dans l'Ouest canadien ne résoudront pas forcément le problème. L'Ouest a encouragé ce genre d'investissement en pensant que la participation des consommateurs permettrait de mieux soutenir la demande à long terme. Cette politique est également compatible avec les objectifs de développement économique ou de croissance des provinces. Pourtant, bien que les investissements directs de la part des consommateurs puissent se traduire par le maintien de l'expansion, d'importantes coupures de prix ou une réduction considérable de la production demeurent possibles. En effet, une stratégie de ce genre ne nuirait pas forcément à la situation financière générale de ces entreprises, habituellement intégrées, surtout si, à cause de cela, les prix du charbon payés à d'autres producteurs diminuaient aussi[25]. Leurs pertes seraient compensées par les bénéfices réalisés ailleurs tandis que les pertes encourues à l'intérieur des provinces ne le seraient pas. En effet, les travailleurs se retrouveraient alors en chômage, tandis que les revenus des producteurs de charbon et des provinces diminueraient, à mesure que les prix et la valeur totale du charbon vendu par les provinces diminueraient. Les coûts pour la mise en place et le maintien de certaines infrastructures deviendraient alors impossibles à récupérer, ce qui, à toutes fins pratiques, reviendrait à subventionner la sidérurgie japonaise. Cette situation serait vraiment ironique pour un pays qui, comme le Canada, est aussi un producteur d'acier.

La conclusion est claire. Dans la mesure où les gouvernements veulent participer à l'expansion de l'industrie du charbon, ils devraient au moins tenter de s'assurer que leurs politiques n'alourdissent pas le fardeau des contribuables canadiens en leur imposant des coûts qui ne serviraient qu'à renforcer la puissance commerciale des Japonais.

Les politiques

Notre préoccupation principale a trait à la structure du marché de l'industrie minérale. C'est particulièrement vrai pour la potasse et l'uranium, deux industries où les producteurs sont en position de force. Les réserves exploitables de ces minéraux sont vastes mais une augmentation trop rapide de l'offre par rapport à la demande risquerait de provoquer une baisse des prix mondiaux ou du taux de croissance de ces prix et d'éliminer ainsi l'avantage qu'on pourrait tirer d'une augmentation du volume des ventes. L'Ouest ne fait donc pas face à un problème de disponibilité des approvisionnements; il lui faut plutôt déterminer dans quelle mesure l'augmentation des prix de ces ressources devrait être influencée de façon délibérée par un contrôle du rythme de croissance de la production.

Il semble que les interventions récentes du gouvernement de la Saskatchewan concernant la potasse reposent sur l'hypothèse qu'il y a un nombre assez important de producteurs pour que les variations de l'offre en Saskatchewan n'affectent en aucune façon les prix de vente de la potasse. Cependant, notre propre étude nous amène à conclure qu'il n'en est pas ainsi; la production de la Saskatchewan représente une fraction importante de la production mondiale. Il en va de même pour l'uranium. Il semblerait donc souhaitable que l'on procède à une gestion de l'offre dans la production provinciale de potasse et d'uranium si on veut accroître les recettes provinciales. Mais les choses ne sont pas si simples. Certes, le gouvernement provincial pourrait tirer davantage profit de la structure inhérente au marché de la potasse et de l'uranium de façon à retirer éventuellement des recettes beaucoup plus importantes de la vente de ces minéraux. Il ne serait même pas nécessaire d'établir un cartel; il suffirait de se servir de façon judicieuse et intelligente de la position de force dont la Saskatchewan et le Canada jouissent sur le marché.

Nous avons envisagé la possibilité de recommander que l'on se serve de cette position de force sur le marché, ce qui, incidemment, aurait nécessité la coopération du gouvernement fédéral et la poursuite de recherches plus poussées sur la structure des industries de la potasse et de l'uranium; mais nous y avons finalement renoncé. Un tel recours à notre position de force sur le marché ne serait pas conforme à l'esprit des engagements que le Canada a pris envers la libéralisation du commerce mondial et l'établissement d'un code de bonne conduite à l'échelle internationale. Bien sûr, l'utilisation de notre position de force sur le marché ne pénaliserait pas les pays pauvres puisque ce sont les États-Unis qui sont le principal consommateur de potasse et, dans le cas de l'uranium, ce sont surtout des pays riches. Il faut plutôt évaluer les avantages financiers qu'on pourrait retirer de l'exercice de cette position de force sur le marché en regard des coûts, tant financiers que politiques, que notre pays subirait. Les coûts financiers découleraient des répercussions sur le ralentissement du mouvement de libéralisation du commerce international que de telles interventions pourraient provoquer. Quant aux coûts politiques, que nous estimons les plus importants, ils seraient liés au risque, qu'une telle intervention comporterait, de ternir la réputation que s'est acquise le Canada d'avoir su éviter les comportements étroitement nationalistes. Nous croyons que cette réputation donne à notre pays une influence disproportionnée par rapport à sa taille, lorsqu'il s'agit de promouvoir la coopération internationale dans tous les domaines, non seulement dans celui du développement économique. Un tel atout ne devrait pas être compromis inutilement. Par ailleurs, en voulant ainsi préserver notre réputation et en renonçant à utiliser notre position dominante dans les industries de la potasse et de l'uranium, ce sont avant tout les gens de la Saskatchewan qui en feront les frais.

Dans le cas du charbon où la position de force se trouve du côté des acheteurs plutôt que du côté des producteurs, l'enjeu est tout à fait différent. Si le marché continue d'évoluer selon les tendances prévues, c'est le Japon, de loin le principal marché pour les exportateurs, qui va jouir d'une position de force. On estime que le marché japonais continuera de croître, mais, comme le rappelait le gouvernement fédéral en août 1983 dans un document traitant de la politique commerciale, les marchés japonais continuent d'être relativement plus importants pour les produits canadiens que les marchés canadiens ne le sont pour les produits japonais. La dépendance excessive de l'Ouest par rapport à un seul marché pour assurer sa prospérité économique rend la région très vulnérable à une baisse de revenu réel imputable à une chute des prix et des ventes. On ne peut sans doute pas y faire grand-chose mais on peut au moins demander à ceux qui ont le plus de chances d'en bénéficier de partager davantage les risques.

Sous ce rapport, nous savons que le gouvernement fédéral et les provinces subventionnent souvent les coûts d'infrastructure pour l'extraction du charbon. Le gouvernement fédéral a comme politique de subventionner des investissements de ce genre seulement si les nouvelles installations, comme des voies ferrées ou des ports, doivent servir à plusieurs industries et que l'avenir semble prometteur. On s'attend ainsi à ce que les recettes futures au titre des frais de transport contribuent au financement des installations. On n'avance pas de fonds pour des infrastructures qui ne serviraient qu'à un secteur ou à

une seule ressource. L'Alberta a adopté la même politique mais ce n'est pas le cas de la Colombie-Britannique. La population de cette province risque donc d'avoir à encaisser une bonne partie des pertes si l'expansion de l'industrie du charbon ne se poursuit pas au cours de la présente décennie ou si les prix du charbon sont inadéquats[26]. Dans ces circonstances, l'incitation pour le secteur privé à éviter la conclusion de contrats comportant de grands risques se trouve réduite. Nous estimons qu'il serait préférable d'accroître cette incitation, étant donné la position de force sur le marché dont le Japon dispose. C'est pourquoi

21 Nous recommandons que, dans toutes les provinces, le secteur privé supporte une proportion importante du coût des investissements nécessaires aux nouveaux projets d'expansion dans l'industrie des minéraux, de telle sorte qu'il assume la majeure partie du risque engendré par l'incertitude de la demande.

Une autre série de questions a trait aux possibilités d'améliorer l'efficience avec laquelle les ressources sont utilisées dans ces trois secteurs, ce qui contribuerait aussi à améliorer les perspectives sur le plan du revenu. Nous nous limitons ici aux politiques concernant la fiscalité, la détermination des prix intérieurs et le traitement des ressources.

La structure du régime d'imposition des richesses naturelles peut parfois imposer un fardeau excessivement lourd aux producteurs. Par exemple, si les impôts sont calculés en pourcentage du chiffre d'affaires, il se peut alors que l'on ait à payer des impôts même en l'absence de profits. Un tel impôt risque d'entraîner des distorsions dans les programmes d'extraction des propriétaires de mines. Un régime fiscal de ce genre peut donc contribuer à modifier les rythmes d'extraction, les programmes d'exploration, la teneur du minéral extrait et même la durée d'exploitation des mines. C'est ce genre de régime d'imposition qui s'applique aux charbonneries de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Un impôt basé sur les bénéfices pourrait corriger ce genre de distorsions, mais il peut aussi créer d'autres problèmes.

La Colombie-Britannique a déjà institué un régime d'impôt sur les bénéfices des entreprises minières, mais il n'a produit aucune recette pour le Trésor provincial, indépendamment du taux de rentabilité de certaines mines. Il en a été ainsi parce que les entreprises minières calculaient les impôts à verser en fonction du revenu net de l'ensemble de leurs opérations et qu'elles déduisaient de leur revenu brut les sommes affectées, dans l'ensemble de la province, à la prospection et à la mise en valeur. Les bénéfices réalisés sur un gisement particulièrement rentable pouvaient ainsi être neutralisés par les dépenses effectuées pour exploiter une nouvelle mine. La Saskatchewan a constaté pour sa part que son régime de redevances sur l'uranium, structuré de façon similaire, favorisait de façon indue les nouvelles exploitations et leur permettait d'atteindre une taille excessivement élevée; il a aussi provoqué une vague d'exploration que les conditions prévalant sur le marché de l'uranium ne justifiaient pas. Les deux provinces ont depuis modifié leur régime de redevances afin de réduire la gamme des coûts d'exploitation admissibles à une déduction. Le régime de redevances en vigueur en Saskatchewan favorise encore les grandes exploitations, celles qui nécessitent un plus fort coefficient de capital par rapport à la main-d'œuvre parce que son système de recouvrement complet des coûts maintient le taux des redevances à un niveau peu élevé et constant. Une fois les coûts récupérés, le taux des redevances augmente avec la rentabilité de l'entreprise et la part de l'ensemble des recettes qui vont à la province augmente elle aussi avec les prix. Cette formule tend à décourager les producteurs de rechercher le meilleur barème de prix lorsqu'ils négocient des contrats.

Étant donné que les régimes d'imposition des ressources (ou de redevances) peuvent entraîner des distorsions,

22 Nous recommandons qu'on adopte des régimes de redevances aussi neutres que possible. Dans la mesure du possible, il faudrait aussi recourir à un régime d'impôt sur les bénéfices.

Soulignons qu'en concevant des régimes d'imposition pour les industries de l'uranium et de la potasse, il faut tenir compte de la position dominante que la Saskatchewan détient sur ces marchés. Par exemple, des encouragements fiscaux supplémentaires à l'expansion de la production, tel qu'on semble actuellement l'envisager en Saskatchewan, pourraient conduire à une concurrence néfaste, à une chute des prix et, en dernière analyse, à une baisse considérable de l'ensemble des recettes fiscales.

Des distorsions existent aussi dans le mécanisme de détermination des prix intérieurs du charbon. On a adopté comme politique dans l'Ouest de maintenir, pour le charbon et le gaz naturel consommés localement, des prix plus bas que ceux qui prévalent ailleurs au Canada ou dans le reste du monde. Cela signifie que les consommateurs de l'Ouest sont subventionnés parce que le prix du charbon utilisé par les centrales électriques est établi en fonction de son prix de revient et non pas d'après son coût d'option. Cela pourrait conduire éventuellement à des exportations vers une autre province ou vers les États-Unis, advenant qu'on puisse y obtenir un prix supérieur aux coûts de production. Actuellement, les frais de transport du charbon sont trop élevés pour que son prix soit encore concurrentiel au point de

livraison, mais cela pourrait changer si la valeur du coke thermique augmentait de pair avec la hausse du prix de son produit de remplacement, le pétrole. Si le prix du charbon n'est pas déterminé en fonction de la meilleure utilisation qu'on puisse en faire, il se peut alors qu'il ne soit pas utilisé de la façon la plus efficiente pour la société. C'est pourquoi

23 Nous recommandons que les provinces cessent de subventionner leurs consommateurs d'électricité en vendant le coke thermique à son prix de revient.

Finalement, nous nous inquiétons de voir le gouvernement fédéral et les provinces déployer tant d'efforts pour augmenter le degré de traitement des ressources naturelles avant leur exportation. Nous comprenons que ce genre de « politique de transformation » vise à augmenter le niveau de valeur ajoutée qu'un traitement plus poussé des ressources crée ici même au Canada. Mais un tel objectif n'est pas forcément souhaitable. Si l'on encourage artificiellement la transformation des ressources au pays alors qu'il n'est pas rentable de le faire, il se pourrait que le revenu réel des gens de l'Ouest et, par voie de conséquence, celui de tous les Canadiens, diminue au lieu d'augmenter. Cette question touche surtout l'industrie de l'uranium puisqu'à toutes fins pratiques, la potasse et le charbon sont « consommés » à peu près sous la même forme qu'au moment de leur sortie de la mine. La politique fédérale d'exportation de l'uranium tient compte explicitement de son degré de transformation avant d'en autoriser l'exportation. Étant donné que les nouvelles installations de raffinage d'Eldorado Nucléaire à Blind River (Ontario) auront la capacité de traiter, pour plusieurs années à venir, tout l'uranium canadien destiné à l'exportation, il se peut donc qu'une source de conflit se développe à brève échéance. Ce conflit pourrait survenir si les acheteurs étaient uniquement intéressés à acquérir des concentrés d'uranium plutôt que du minerai traité. La politique du gouvernement fédéral pourrait donc entraîner un ralentissement des ventes d'uranium de la Saskatchewan et, partant, entraver la croissance de l'industrie dans cette province. C'est pourquoi

24 Nous recommandons au gouvernement fédéral de tenir compte des avantages que l'exportation d'uranium non traité représente pour la Saskatchewan, lorsque de telles exportations n'entrent pas en concurrence avec les ventes d'uranium raffiné de l'Ontario ou d'autres provinces.

Nous croyons que l'adoption de ces quatre recommandations pourrait accroître l'apport venant de ces trois industries minérales à la croissance du niveau de vie et de l'emploi dans l'Ouest. Néanmoins, nous reconnaissons qu'il sera impossible de maintenir dans les années à venir un taux de croissance de la production et des ventes de potasse, d'uranium et de charbon, aussi élevé que pendant les années 70. Les perspectives d'avenir de ces industries demeurent bonnes. La croissance va se poursuivre, et à un rythme respectable, à mesure que l'économie canadienne va se sortir de la récente récession. Mais le rythme de croissance de ces industries ne sera pas aussi rapide que celui auquel l'Ouest a été habitué jusqu'ici.

9 La pêche, le tourisme et les ressources aquatiques

Les produits forestiers, le pétrole et le gaz naturel, certaines denrées agricoles, la potasse, le charbon et l'uranium représentent pour l'Ouest la majeure partie de sa production et de ses exportations de ressources. Les autres richesses naturelles sont en général moins importantes pour la région bien qu'elles puissent contribuer de façon significative à la prospérité de certaines communautés. Des contraintes de temps et de budget nous ont empêché de traiter de la plupart d'entre elles. Néanmoins, les gens de l'Ouest nous ont mentionné à plusieurs reprises que deux de ces ressources, la pêche et le tourisme, pourraient affecter le potentiel de croissance de l'Ouest. Une autre ressource de la région, l'eau, a souvent été mentionnée aussi, mais pour une raison différente. Bon nombre de personnes craignent que le problème de la disponibilité d'eau limite dans une grande mesure la croissance future, tandis que d'autres croient, assez paradoxalement, que l'eau deviendra un produit d'exportation. Dans le présent chapitre, nous examinons donc les perspectives de croissance pour la pêche et le tourisme, et le rôle que les ressources aquatiques joueront dans l'avenir de la région.

La pêche sur la côte Ouest

La pêche en Colombie-Britannique ne constitue qu'une petite industrie. En 1981, elle employait 0,5 % de la main-d'œuvre et intervenait pour une proportion tout aussi réduite du produit provincial brut. Comme nous le verrons plus loin, les possibilités d'augmenter le rendement de ce secteur sont énormes mais celles d'accroître sa production sont négligeables. Puisqu'il s'agit d'une petite industrie et qu'elle a peu de chances de croître, on ne peut s'attendre à ce qu'elle soit un grand stimulant pour la croissance en Colombie-Britannique.

On a déjà fait beaucoup de recherches sur la pêche, tant pour la côte Est que pour la côte Ouest, et nous n'avons pas cru bon d'en entreprendre de nouvelles. Nous nous contenterons plutôt de tirer quelques grandes conclusions des travaux déjà disponibles.

Le récent rapport d'une Commission royale de la Colombie-Britannique concluait que « les pêches du Pacifique, au Canada, sont en pleine crise ». Et elle s'expliquait ainsi :

> Commençons par un paradoxe. Nous avons des ressources halieutiques qui comptent parmi les plus riches au monde, qui pourraient nous valoir de grands avantages économiques et sociaux; pourtant, un grand nombre de pêcheurs commerciaux et de compagnies sont acculés à la faillite, les pêcheurs sportifs et les autochtones s'inquiètent de voir s'évanouir leurs chances de faire de la pêche, et les pêcheries coûtent très cher aux contribuables canadiens.
>
> Les pêcheries du Pacifique font face à l'heure actuelle à des problèmes nombreux, graves et très complexes. Parmi ceux-ci : exploitation excessive, conflits répétés entre pêcheurs, multiplication abusive des flottilles de pêche et détérioration des habitats de mer et d'eau douce. Comme l'a dit un des groupes lors des audiences publiques, « les problèmes de l'industrie halieutique dépassent l'imagination. N'importe où que l'on se tourne, il y a une crise ou un problème majeur à résoudre. » On a souvent entendu des mots ou des expressions comme « embarras », « situation fâcheuse », ou « chaos ».
>
> Il faudra apporter des changements majeurs et fondamentaux à la politique des pêches afin de redresser la situation [...].
>
> [...] C'est à ne pas s'y tromper, mon enquête a fait ressortir plusieurs faiblesses évidentes de la politique du gouvernement : objectifs imprécis, législation vieillie et sans effet, organisation boiteuse, programmes contradictoires et confusion générale. La rançon de ce désordre est atterrante et, si je le souligne dès le départ, ce n'est pas dans le simple but de faire des reproches, mais bien pour situer mes remarques dans le contexte qui va suivre.[1]

En 1981, le Conseil économique en est arrivé à des conclusions similaires[2]. Nous pouvons récapituler brièvement la nature du problème. Dans une zone de pêche non réglementée, les conditions sont telles que les expéditions de pêche se succèdent sans interruption et entraînent une diminution des stocks de poisson au-dessous du niveau le plus avantageux pour la collectivité. Jusqu'à tout récemment, nous ne savions pas comment concevoir un cadre réglementaire qui permettrait d'éviter ce problème (c'est d'ailleurs encore le cas pour certaines espèces de poisson) et, même lorsqu'on a pu le faire, l'application des connaissances nouvellement acquises a accusé un retard considérable. La réglementation mise au point dans le passé visait généralement à empêcher que les stocks de poisson ne s'épuisent. C'est d'ailleurs ce qui se serait produit sans une intervention des pouvoirs publics, mais les effets

secondaires de cette réglementation en ont annulé les avantages. En particulier, la capacité de capture des flottes de pêche est beaucoup plus grande, souvent plusieurs fois plus grande, que ne le justifie la quantité de poissons disponible. Les saisons de pêche sont souvent courtes et ne durent parfois que quelques minutes ! Du matériel de pêche coûteux reste inutilisé pour la majeure partie de l'année. Ainsi, bien qu'en gros, on capture la « bonne » quantité de poissons, on le fait à des coûts astronomiques.

Comment peut-il en être ainsi ? Il est bien difficile de trouver une explication complète. Nous procéderons donc par analogie ce qui, comme pour toute analogie, est bien imparfait, mais non pas moins instructif pour autant. La chasse illimitée au bison dans les Prairies a finalement conduit à son extinction. Mais, même avant cela, la taille des troupeaux était beaucoup plus petite qu'elle ne l'aurait été si la collectivité indienne avait permis l'accès à la propriété des terres et la création de ranchs d'élevage de bisons, avec interdiction pour les non-propriétaires de ranchs de tuer ces animaux. La leçon à en tirer est que la chasse illimitée d'un animal sauvage de valeur fait davantage baisser les stocks qu'un régime selon lequel il existe des droits de propriété sur l'espèce. En outre, le stock plus élevé d'animaux qu'un tel régime garantit est souhaitable en soi, puisque la société dans son ensemble s'en trouve plus riche.

Les poissons sont un peu comme les bisons, sauf que les quelques rares poissons qui survivent à la fin sont tellement difficiles à repérer que la « pêche » illimitée mène rarement à l'extinction complète des espèces. Néanmoins, les stocks de poisson deviennent beaucoup trop faibles par rapport à ce qui serait collectivement souhaitable lorsqu'il n'y a aucun droit de propriété sur le poisson. S'il en existait, les propriétaires des stocks de poisson seraient fortement encouragés à ne pas pratiquer une pêche excessive.

Il faut donc essayer de trouver un moyen de restreindre l'accès à la pêche. Cela soulève des questions fort complexes. Par exemple, jusqu'à quel point la pêche doit-elle être accessible, c'est-à-dire quel devrait être le niveau des prises permises ? La réponse varie selon l'espèce de poisson, la région et toute une série d'autres facteurs, y compris le taux d'actualisation retenu. Comment doit-on régir les conditions d'accès ? Parmi les mesures utilisées dans le passé figurent des restrictions sur le nombre de pêcheurs, le nombre de bateaux, la longueur et le tonnage des bateaux, le type de matériel utilisé sur les bateaux et nombre d'autres dispositions, utilisées séparément ou conjointement. Ce genre de réglementation a invariablement été inefficace. Il semble que les pêcheurs ont toujours pu trouver un moyen, auquel les responsables de réglementation n'avaient pas pensé, d'augmenter leur capacité de capture de façon tout à fait légale. La réglementation ressemble de plus en plus à un labyrinthe, mais cela ne l'empêche pas d'être toujours aussi inefficace. Au bout du compte, les pouvoirs publics se voient obligés de limiter la durée de pêche, de même que la quantité de matériel utilisé. Ces mesures permettent de protéger les stocks, mais elles créent aussi une capacité de pêche excédentaire.

La solution que privilégient actuellement les spécialistes consiste à limiter les prises, non pas en restreignant la capacité de pêche ou la durée de la pêche, mais en accordant des permis en vertu desquels la quantité totale de poissons qu'on peut prendre est limitée. Un quota équivalant à un certain nombre de tonnes par saison est ainsi établi et réparti entre les pêcheurs. La Commission royale a proposé un système de quotas pour la plupart des espèces de poisson, à l'exception des deux plus importantes, le saumon et le hareng rogué. Dans ce dernier cas, diverses mesures de contrôle ont été proposées qui reviennent toutes plus ou moins à limiter la capacité de pêche. L'émission de permis selon une formule de quotas exige qu'on connaisse chaque année combien de poissons devraient être pêchés, mais c'est là une donnée impossible à obtenir à l'heure actuelle pour le saumon et le hareng rogué, étant donné la grande variabilité des stocks.

Le système de quotas s'accompagne souvent de propositions selon lesquelles les permis autorisant la capture des quotas pourraient être vendus aux enchères, devenant ainsi transférables. À cause de l'existence des quotas, les détenteurs de permis ne seraient pas incités à investir de façon excessive dans le matériel de pêche. Cela conduirait à une baisse importante des dépenses réalisées pour prendre la quantité permise de poissons. En fait, les coûts tomberaient bien au-dessous de la valeur courante du poisson pêché. Pour cette raison on ajoute habituellement une disposition selon laquelle, une fois que le pêcheur a réalisé un bénéfice raisonnable, tout profit supplémentaire revient à l'État par le biais de redevances. On pourrait également récupérer ces bénéfices par la vente des permis aux enchères.

La Commission royale a ignoré ou n'a pas suffisamment souligné l'importance d'un certain nombre de questions. Elle a par exemple davantage insisté sur l'offre de poissons que sur la demande. On aurait peut-être dû s'intéresser davantage au problème de la migration des poissons de même qu'à l'industrie de la préparation du poisson. Nous estimons néanmoins que les changements proposés par la Commission seraient généralement bénéfiques et nous souhaitons plus particulièrement que les mesures qu'elle a proposées pour contrôler la capture des différentes espèces de poisson soient sérieusement prises en considération. Par conséquent,

25 Nous recommandons qu'on adopte rapidement les principales recommandations de la Commission royale d'enquête sur la politique des pêches du Pacifique sur la façon de limiter les prises dans les pêches de la Colombie-Britannique, soit par l'application de quotas pour la plupart des espèces, sauf dans le cas du saumon et du hareng rogué, où l'on devrait procéder à une révision de la réglementation s'appliquant au matériel de pêche.

Compte tenu de la taille modeste de cette industrie, les bénéfices découlant des changements proposés seraient très importants. La Commission a calculé que, d'ici quelques années, ils pourraient atteindre les 100 millions de dollars par an.

À notre point de vue, l'effet stimulateur qu'une réforme des pêches pourrait apporter à la croissance de l'Ouest est du plus haut intérêt. Cet effet serait toutefois modeste parce qu'à toutes fins pratiques, les bénéfices découlant d'une rationalisation des pêches reviendraient à l'ensemble des Canadiens plutôt qu'aux seuls habitants de la Colombie-Britannique. Ces bénéfices prendraient la forme de paiements de redevances, de droits perçus sur les permis et les ventes aux enchères et d'une réduction des subventions. Puisque les pêches sont de compétence fédérale, tous ces avantages reviendraient d'abord à ce palier de gouvernement. Les habitants de la Colombie-Britannique en profiteraient aussi, mais seulement en proportion de leur importance démographique, c'est-à-dire qu'environ un dollar sur huit des bénéfices de la rationalisation des pêches leur reviendrait. Il y aurait peu ou pas de stimulation pour la croissance de l'industrie elle-même puisque les réformes feraient diminuer le coût de capture du poisson beaucoup plus qu'elles ne feraient augmenter le volume total de poisson capturé.

Nous croyons que la répartition inégale de ces retombées pourrait décourager les tentatives en vue de procéder à cette rationalisation. Puisqu'il appartient aux gens de Colombie-Britannique de changer les choses, et non aux autres Canadiens (sauf les fonctionnaires du gouvernement fédéral), le changement aurait plus de chances de se produire si les personnes directement touchées avaient un intérêt dans les bénéfices qu'il apportera. Par conséquent,

26 Nous recommandons que le gouvernement fédéral cherche les moyens d'affecter une partie des recettes qu'il tirera de la rationalisation des pêches de la Colombie-Britannique à des mesures visant à encourager ceux qui seront le plus directement touchés à s'adapter.

En résumé, nous concluons que les pêches pourraient et devraient faire l'objet d'une réorganisation. Celle-ci profiterait à l'ensemble des Canadiens. Un secteur de la pêche modernisé n'apporterait, cependant, aucune stimulation particulière à la croissance économique de la Colombie-Britannique.

L'industrie du tourisme

Bien qu'il s'agisse d'une industrie de services, le tourisme diffère de la plupart des autres industries du secteur tertiaire. Il s'agit, par nature, d'une industrie d'« exportation » ou de remplacement des importations. Cet aspect fondamental de l'industrie du tourisme la rapproche davantage du secteur des richesses naturelles que de la plupart des autres industries de services. Les beaux panoramas, les pistes de ski et les installations de loisirs sont en fait des ressources exportables que les acheteurs consommeront sur place. La demande de services touristiques dépend beaucoup de l'augmentation des revenus réels, ce qui en fait une industrie à forte croissance, sauf pendant les périodes de récession, dans de nombreuses parties du monde. Étant donné que l'Ouest est une région d'une très grande beauté naturelle et qu'elle offre beaucoup d'attrait pour les loisirs, le tourisme pourrait bien devenir une importante source de croissance qui compenserait en partie la baisse de dynamisme du secteur des ressources naturelles. Quelle est donc la probabilité que cela se réalise ?

Nous admettons volontiers ne pas être experts en la matière mais nous pensons néanmoins pouvoir affirmer que le tourisme devrait contribuer à stimuler la croissance de l'Ouest. Il ne faut bien sûr pas exagérer son importance, puisque les années à venir réservent à cette industrie une croissance régulière plutôt que spectaculaire.

L'industrie du tourisme et des voyages est un secteur très fragmenté des économies provinciales et nationale. Ses composantes de base sont les suivantes : les services d'hébergement (hôtels, motels, pavillons, terrains de camping publics et privés, parcs à roulottes et lieux de villégiature); les services de restauration (restaurants, cafés, restaurants-minute, brasseries et bars); les services de transport (compagnies aériennes, compagnies d'autobus, compagnies ferroviaires, bureaux de location de voitures et de camions, compagnies de navigation); les services aux voyageurs (organisateurs et grossistes de voyages, agents de voyages, presse écrite et électronique spécialisée dans le tourisme et industrie de l'accueil); les services de loisirs (parcs, stations de ski, pavillons de chasse et de pêche, terrains de golf et réserves naturelles); les services de divertissement (musées, théâtres, lieux historiques, festivals et activités spéciales comme le Stampede de Calgary et les carnavals d'hiver); enfin, diverses associations touristiques. Certaines entreprises, comme les

services d'hébergement, répondent d'abord aux besoins des touristes et des voyageurs; d'autres, comme l'industrie de la restauration, peuvent ne tirer qu'une partie de leur chiffre d'affaires du tourisme tandis que la plus grande proportion vient de la clientèle locale.

Il n'y a pas que dans sa composition que l'industrie du tourisme et des voyages affiche une grande diversité. Les types d'entreprises varient du petit exploitant indépendant à la grande chaîne internationale. En outre, tandis que, dans certaines régions, le marché répond essentiellement à une demande de divertissement et de loisirs, dans d'autres, ce sont surtout les voyages d'affaires qui constituent le noyau des activités.

Toute évaluation statistique de la taille et de l'apport de l'industrie à l'activité économique des provinces est difficile parce que l'industrie du tourisme n'est pas isolée en tant que telle dans les séries statistiques qu'on publie habituellement. Tout ce dont nous disposons, ce sont des données sur le niveau des dépenses des touristes et des voyageurs dans chaque province, et seulement pour 1980. Ces données fournissent donc une estimation de la production brute de l'industrie[3].

La production brute de l'industrie du tourisme et des voyages s'est classée au cinquième rang dans chacune des provinces de l'Ouest en 1980 : après l'agriculture, les mines, la fabrication et la construction en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba; et après la forêt, les mines, la fabrication et la construction en Colombie-Britannique (tableau 9-1). Les recettes du tourisme et des voyages ont été plutôt modestes dans la plupart des provinces de l'Ouest. Si les apports à la valeur ajoutée équivalent aux contributions à la production brute, le tourisme représenterait, par rapport au produit provincial, de 1 à 4 % au Manitoba, environ 2 % en Saskatchewan, de 1 à 2 % en Alberta et 3,5 % en Colombie-Britannique. Le secteur se classerait sensiblement plus bas que la construction au Manitoba et au niveau des services publics en Saskatchewan et en Alberta. En Colombie-Britannique, l'industrie du tourisme et des voyages serait beaucoup plus importante, environ deux fois plus que l'agriculture et presque autant que l'abattage du bois dans l'industrie forestière. Ces chiffres incluent les déplacements locaux. Sans eux, le secteur du tourisme est de taille beaucoup plus modeste, environ le quart des chiffres qu'on vient de mentionner.

L'industrie du tourisme et des voyages a connu une certaine expansion au cours des années 70, bien que nous ne puissions pas en préciser l'importance à cause de l'absence de séries chronologiques. Tout

Tableau 9-1

Production provinciale brute, par industrie, Canada, 1980

En millions de dollars

	Production par industrie						Dépenses des touristes et des voyageurs
	Agriculture	Exploitation forestière	Pêche	Mines, carrières et puits de pétrole	Fabrication	Construction	
Terre-Neuve	33,3	x	161,7	1 028,9	1 214,4	626,9	1 009,9
Île-du-Prince-Édouard	167,7	x	27,0	-	284,5	130,4	
Nouvelle-Écosse	209,5	108,9	232,6	212,3	3 972,5	913,6	
Nouveau-Brunswick	176,2	320,4	49,0	274,9	3 881,9	724,9	
Québec	2 422,1	942,0	43,2	2 341,4	50 504,7	6 503,7	2 266,8
Ontario	4 677,0	826,6	23,6	4 160,9	97 672,6	9 665,0	3 629,0
Manitoba	1 404,5	44,9	16,9	729,8	4 955,6	1 007,0	553,5
Saskatchewan	3 512,3	57,7	3,6	2 358,3	2 312,4	1 610,5	549,8
Alberta	3 496,3	108,9	1,3	16 659,8	11 403,5	8 168,1	1 453,4
Colombie-Britannique	790,7	3 922,0	183,0	2 747,0	17 250,2	5 150,8	2 000,8
Canada[1]	16 889,6	6 408,5	744,4	31 457,7	193 488,0	35 027,1	11 715,2

1 Incluant le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE Données de Statistique Canada.

indique que la croissance a ralenti considérablement au début des années 80, mais il s'agit sûrement là d'un phénomène passager qui illustre d'ailleurs la sensibilité de l'industrie aux périodes de récession économique.

En 1980, les Canadiens eux-mêmes furent à l'origine de près de 75 % de tous les voyages effectués au Canada et de 78 % des nuitées. De plus, 87 % de tous ces voyages étaient limités à la province de résidence du voyageur. Par conséquent, près des trois quarts des dépenses des touristes ne représentent pas des exportations invisibles pour les provinces[4]. En outre, bien que nous ne disposions pas d'une liste des voyages selon l'origine et la destination, il est probable qu'une autre proportion importante des dépenses de tourisme et de voyage couvre en fait des déplacements entre provinces voisines. Ainsi, même si le volume du tourisme devait augmenter sensiblement dans l'Ouest, une faible proportion seulement de cette augmentation proviendrait du reste du Canada; par conséquent, la part des recettes supplémentaires provenant de l'extérieur de la région resterait modeste.

Le dernier quart des dépenses de voyages était attribuable à des visiteurs de l'étranger, la plupart des États-Unis (tableau 9-2). C'est la Colombie-Britannique qui, chaque année, a bénéficié de la majorité des dépenses de visiteurs étrangers dans l'Ouest, suivie de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan. La croissance du niveau des dépenses par les visiteurs étrangers, entre 1973 et 1980, a été plus grande en Colombie-Britannique et en Alberta que dans le reste du pays. En Saskatchewan, la croissance correspondait à la moyenne nationale et, au Manitoba, elle accusait un retard considérable.

Toutefois, en 1973, les habitants des quatre provinces de l'Ouest ont dépensé plus d'argent à l'étranger que les visiteurs étrangers n'en ont dépensé chez eux. L'Alberta et la Colombie-Britannique affichaient un bilan positif avec les États-Unis, tandis qu'au Manitoba le bilan était nul et qu'en Saskatchewan, il était négatif. Le bilan avec les pays d'outre-mer était négatif pour les quatre provinces de l'Ouest. En 1980, le bilan négatif au compte de l'ensemble des dépenses de voyage s'était alourdi dans toutes les provinces, sauf la Colombie-Britannique. Bien que des progrès substantiels aient été faits pour réduire le déficit du tourisme avec les pays d'outre-mer, ils ont été plus qu'annulés par les pertes importantes réalisées dans le solde des dépenses touristiques avec les États-Unis.

Tableau 9-2

Dépenses des voyageurs étrangers au Canada et des Canadiens à l'étranger, par province, 1973 et 1980

En millions de dollars

	1973				1980				Variation du nombre de visiteurs au Canada, 1973-1980 (en pourcentage)
	Visiteurs américains au Canada	Visiteurs canadiens aux États-Unis	Visiteurs en provenance d'outre-mer au Canada	Visiteurs canadiens outre-mer	Visiteurs américains au Canada	Visiteurs canadiens aux États-Unis	Visiteurs en provenance d'outre-mer au Canada	Visiteurs canadiens outre-mer	
Provinces de l'Atlantique	71,0	48,0	7,0	18,9	102,7	89,9	22,2	35,9	60,1
Québec	216,0	199,0	45,4	115,8	320,6	509,0	150,2	273,6	80,1
Ontario	405,0	367,0	94,7	244,5	706,9	900,3	316,1	563,0	104,7
Manitoba	36,0	35,0	2,9	15,4	49,4	101,6	14,1	30,1	63,2
Saskatchewan	12,0	18,0	1,8	7,5	21,7	70,8	7,1	22,8	108,7
Alberta	68,0	56,0	9,8	30,8	107,5	246,5	85,9	97,1	148,6
Colombie-Britannique	106,0	92,0	31,1	63,2	283,8	354,4	144,0	164,5	212,0
Total[1]	914,0	815,0	192,7	496,1	1 592,6	2 272,5	739,6	1 187,0	110,7

1 Les chiffres pour la Colombie-Britannique incluent les données concernant le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest en 1980.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Pour ce qui est l'avenir, on ne voit pas pourquoi l'évolution de la croissance de l'industrie touristique devrait changer radicalement. Le tourisme connaîtra évidemment une croissance régulière, de pair avec la hausse du niveau de vie. Mais une croissance plus rapide du tourisme dans l'Ouest du Canada supposerait que l'intérêt des touristes est soudainement attiré par les charmes de la région plutôt que par ceux du reste du Canada ou de l'étranger. Il faudra pour cela faire plus que se contenter de « conserver l'acquis ». Une recension des études disponibles et une tournée des services provinciaux de tourisme ne nous donnent aucune raison de prévoir un changement spectaculaire dans le volume du tourisme dans l'Ouest.

Au mieux, l'industrie du tourisme pourrait augmenter légèrement sa contribution au niveau de vie général de l'Ouest si, comme l'ensemble du secteur des services, elle cherchait davantage à augmenter sa productivité; ce pourrait être particulièrement le cas du secteur des transports et des communications, de l'hébergement et de la restauration, et du secteur des loisirs et du divertissement. On a déjà réalisé d'importants gains de productivité grâce, par exemple, à l'informatisation du système de réservations dans les transports, les agences de voyage et les services d'hébergement. Des progrès technologiques ont également amélioré l'efficacité des communications et donc, de l'organisation des événements spéciaux et de la publicité dont on les entoure. De même, une plus grande spécialisation et un accroissement des économies d'agglomération contribuent généralement à un gain de productivité dans le secteur des services. Ce phénomène est examiné plus en détail au chapitre 11. Soulignons qu'il est tout particulièrement important que l'industrie du tourisme exploite ces sources de croissance de la productivité puisqu'il s'agit d'un secteur d'exportation.

Les ressources aquatiques

L'approvisionnement à long terme en eau est une question fort débattue et chargée d'émotions. Certains disent que le Canada – y compris les provinces de l'Ouest – est riche en eau. D'autres affirment qu'il existe déjà une pénurie d'eau dans la partie Sud de l'Ouest canadien, et cette pénurie pourrait bien atteindre des proportions de crise d'ici la fin du siècle[5]. D'autres encore prétendent que l'Ouest du Canada pourrait devenir exportateur d'eau vers les régions arides du Midwest et du Sud-Ouest américain ou, s'il ne devient pas exportateur, qu'il jouirait au moins d'un avantage comparatif sur les États moins bien pourvus en eau pour la culture de certains produits agricoles.

Les quelques données dont nous disposons laissent supposer que, comparativement au passé, la disponibilité en eau ne représentera ni un élément important de la croissance économique de l'Ouest ni un obstacle majeur à cette croissance. L'importance qu'on accorde à cette question de l'approvisionnement en eau semble être, à ce moment-ci, quelque peu exagérée : une gestion intelligente des réserves d'eau pourra prévenir les pénuries qui s'annoncent, même dans les régions les plus menacées de l'Alberta. À très long terme, le détournement des eaux des rivières du Nord pourrait devenir une réalité. Mais les détournements importants entre différents bassins, y compris les exportations vers les États-Unis, semblent entraîner des coûts économiques prohibitifs et suscitent de très sérieuses inquiétudes tant sur le plan écologique que sur le plan politique. Nous aurons d'ailleurs très peu à dire sur ces projets parce que nous ne disposions ni de l'expertise ni du temps nécessaire pour examiner les diverses propositions relatives aux détournements.

Avant de passer aux questions de disponibilité et d'utilisation de l'eau, nous devons définir les termes que nous allons employer. On décrit l'approvisionnement en eau à l'aide de l'une ou l'autre des deux mesures habituellement utilisées pour calculer le débit assuré : le débit annuel assuré – c'est-à-dire le débit mesuré au cours de neuf années sur 10; et le débit mensuel assuré – c'est-à-dire le débit mensuel le plus bas en 10 ans. Le débit mensuel assuré est évidemment la mesure la plus conservatrice. On tient compte de trois types d'utilisation des eaux : l'utilisation directe (pour la navigation ou la production d'énergie électrique, et son utilisation à des fins de loisirs, comme la natation et le canotage); le captage et, enfin, la consommation. La différence entre le captage et la consommation est retournée dans la nappe d'eau d'où elle a été tirée, et cette eau peut être réutilisée. Toutefois, l'eau retirée et non consommée peut aussi avoir été polluée, chauffée, ou sa qualité peut avoir été altérée dans le cours de l'opération.

Dans l'Ouest du Canada, la consommation représente environ 20 % du captage (tableau 9-3). Les plus grands consommateurs d'eau sont l'agriculture à des fins d'irrigation et le secteur minier pour la récupération secondaire du pétrole, la production de pétrole brut synthétique et de charbon. Les centrales thermiques, qui utilisent l'eau à des fins de refroidissement, sont celles qui captent le plus d'eau, mais cette eau est restituée – à une température toutefois plus élevée. Le captage et la consommation à des fins domestiques par les municipalités et les collectivités rurales représentent moins de 10 % du total dans l'Ouest. Le secteur manufacturier capte beaucoup d'eau pour la transformation, le refroidissement et

Tableau 9-3

Captage et consommation d'eau dans les provinces des Prairies, en Colombie-Britannique et dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1980

	Provinces des Prairies		Colombie-Britannique		Provinces de l'Ouest[1]		Canada	
	Utilisation journalière (en millions de litres)	Part de l'utilisation totale (en pourcentage)	Utilisation journalière (en millions de litres)	Part de l'utilisation totale (en pourcentage)	Utilisation journalière (en millions de litres)	Part de l'utilisation totale (en pourcentage)	Utilisation journalière (en millions de litres)	Part de l'utilisation totale (en pourcentage)
Captage :								
Usages domestiques - municipalités et régions rurales	1 568	6,1	1 468	15,0	3 036	8,6	11 310	9,4
Fabrication	2 096	8,2	5 642	57,8	7 737	21,9	38 927	32,4
Mines	2 418	9,5	277	2,8	2 696	7,6	4 441	3,7
Agriculture	5 883	23,1	1 568	16,1	7 451	21,1	8 296	6,9
Centrales thermiques	13 556	53,1	805	8,3	14 361	40,7	57 088	47,6
Total[1]	25 521	100,0	9 760	100,0	35 281	100,0	120 062	100,0
Consommation :								
Usages domestiques - municipalités et régions rurales	391	7,1	283	20,7	674	9,8	1 993	18,7
Fabrication	150	2,7	227	16,7	377	5,5	1 545	14,5
Mines	1 945	35,2	109	8,0	2 054	29,8	2 263	21,3
Agriculture	2 946	53,2	736	54,2	3 682	53,4	4 409	41,5
Centrales thermiques	102	1,8	6	0,4	108	1,6	428	4,0
Total[1]	5 534	100,0	1 361	100,0	6 895	100,0	10 638	100,0

1 Les bassins de drainage suivants se trouvent dans l'Ouest du Canada : Fraser, Okanagan, Columbia, Côte du Pacifique, Peace-Athabasca, Milk, Churchill, Nelson, Saskatchewan Nord, Saskatchewan Sud, Rouge-Assiniboine, Winnipeg.

SOURCE H. D. Foster et W. R. D. Sewell, *Water: The Emerging Crisis in Canada*, Toronto, Canadian Institute for Economic Policy, 1981, tableaux 3 à 6 de l'appendice.

l'élimination des déchets (particulièrement dans l'industrie des pâtes et papier), mais il n'en consomme pas beaucoup. L'Ouest du Canada intervient pour environ 30 % de tout le captage d'eau réalisé au Canada et près de 70 % de la consommation, principalement parce que l'irrigation des terres agricoles et la production de pétrole et de gaz naturel sont concentrées dans les provinces de l'Ouest.

L'Ouest canadien est riche en eau, mais cela ne suffit pas en soi pour éviter les problèmes d'eau. Pour que tout aille bien, il faut que l'eau soit disponible au bon endroit, au bon moment et qu'elle possède la qualité requise. Cinq bassins de drainage dans l'Ouest sont supposés manquer d'eau déjà aujourd'hui, ou on s'attend à ce qu'il en soit ainsi d'ici l'an 2000 : Okanagan, Milk River, Saskatchewan Nord, Saskatchewan Sud, et Rouge-Assiniboine (tableau 9-4). Ces données sur l'utilisation prévue sont fondées sur des projections à long terme très simples et des extrapolations linéaires à partir des tendances observées dans le passé[6]. De même, les projections de l'utilisation future reposent sur l'hypothèse que les conditions économiques et les régimes institutionnels actuels vont se maintenir jusqu'en l'an 2000 et même au-delà, et que l'eau continuera d'être considérée comme un bien gratuit, c'est-à-dire que les frais imposés ne tiendront compte que du coût de distribution de l'eau, et non pas de la valeur découlant de sa rareté relative.

Il s'agit là d'un fait important parce que l'expérience américaine prouve que le captage de l'eau par les industries réagit beaucoup aux changements de prix, des augmentations entraînant une recirculation et une utilisation plus efficace de l'eau. La consommation domestique réagit elle aussi aux changements de prix. On peut le constater en comparant la consommation dans la ville de Calgary, qui impose un prix uniforme, avec la consommation dans la ville d'Edmonton, qui mesure l'utilisation de l'eau au compteur et facture selon la quantité utilisée. On prétend que les familles de Calgary utilisent environ

Tableau 9-4

Projection de l'approvisionnement, du captage, de la consommation et de l'utilisation agricole de l'eau dans les bassins de drainage de l'Ouest du Canada exposés à une rareté éventuelle d'eau, 1980-2000

En millions de litres par jour

	Approvisionnement[1]		Utilisation					
	Débit annuel assuré	Minimum de débit mensuel assuré	Captage quotidien total		Consommation quotidienne totale		Utilisation agricole	
			1980	2000	1980	2000	1980	2000
Bassin de drainage :								
Okanagan	4 637	1 100	850	1 309	355	555	318	477
Milk River	382	-	732	1 582	104	160	100	150
Saskatchewan Nord	15 093	1 809	10 579	24 721	850	1 729	91	132
Saskatchewan Sud	12 502	2 982	7 119	11 660	3 287	5 281	2 564	3 814
Rouge-Assiniboine	2 864	341	3 869	8 469	344	569	118	177

1 Le « débit annuel assuré » est le débit disponible à 90 % du temps, ou neuf ans sur 10. Le « minimum de débit mensuel assuré » est le débit mensuel le plus faible sur 10 ans. Toutes les données sur le débit tiennent compte des effets du stockage naturel et artificiel.

SOURCE H. D. Foster et W. R. D. Sewell, *Water: The Emerging Crisis in Canada*, tableaux 3 et 4 de l'appendice.

40 % plus d'eau que celles d'Edmonton. Une différence semblable existe entre Regina (prix uniforme) et Saskatoon (prix au compteur).

Pour ce qui est de chacun des bassins, nous constatons que dans le cas du bassin de la rivière Okanagan, la consommation représente actuellement environ le tiers du débit mensuel assuré et qu'elle devrait en atteindre environ la moitié d'ici l'an 2000. Même si le captage quotidien moyen devait dépasser le critère le plus sécuritaire du débit mensuel assuré avant l'an 2000, la mise en œuvre de politiques intelligentes de gestion permettrait d'éviter la crise. L'Okanagan Basin Implementation Board a récemment conclu que « si de bonnes politiques de gestion de l'eau sont appliquées, il y a suffisamment d'eau dans le bassin pour répondre à tous les captages envisagés [...] dans un avenir prévisible »[7].

Le bassin de la Milk River se distingue par les grands élevages et les immenses pâturages qu'on y retrouve. L'eau sert surtout à l'irrigation des cultures du foin ou du fourrage et la consommation y est donc relativement élevée comparativement au débit annuel assuré. Heureusement, l'irrigation survient au cours des mois d'été alors que le débit de la rivière est le plus important. Il serait possible de construire un bassin de retenue pour harnacher la Milk River, mais une étude préliminaire sur les avantages et les coûts d'une telle solution indique que le ratio serait inférieur à l'unité[8]. Dans le cas du bassin de la Milk River, la question n'est pas tant de savoir s'il y a un problème d'eau, mais plutôt de déterminer si l'irrigation à volonté des terres agricoles sert bien les intérêts de la société, ou si l'eau est utilisée au mieux lorsqu'on s'en sert pour irriguer des terres destinées à la culture du fourrage et des céréales plutôt qu'à des cultures spécialisées.

Dans le bassin Nord de la rivière Saskatchewan, on prévoit que la consommation rejoindra le débit mensuel assuré d'ici l'an 2000. Le principal consommateur dans ce bassin devrait être le secteur de la production du pétrole lourd, mais les projections sur la consommation d'eau sont aussi aléatoires que celles qui portent sur la production de pétrole lourd. Les industries du charbon et des produits chimiques sont également de gros consommateurs d'eau. Le volume considérable de captage prévu pour la région est surtout attribuable à une augmentation future de la capacité des centrales thermiques. L'eau qui sort de ces centrales atteint des températures élevées qui réduisent la quantité d'oxygène dissoute et la capacité d'absorption des nappes d'eau. Donc, l'importance du captage prévu pour le bassin Nord de la rivière Saskatchewan pourrait entraîner des problèmes de pollution. Une plus grande recirculation de l'eau dans les centrales thermiques qui utilisent des cuves de refroidissement réduit le captage d'eau,

mais accroît la consommation en raison de l'évaporation. Dans ce bassin, le problème en est un de qualité de l'eau plutôt que de quantité. Les difficultés qui s'annoncent pourraient être évitées ou réduites si on imposait des charges de déversement aux pollueurs.

Parmi les bassins mentionnés, le bassin Sud de la rivière Saskatchewan est déjà et va continuer d'être, de loin, le plus gros consommateur d'eau même si, pour le captage, il vient au deuxième rang après le bassin Nord. Plus des trois quarts de la consommation sert à l'irrigation. La majeure partie de la région irriguée sert à la culture du grain et du foin et on y retrouve bien peu de cultures spécialisées comme la betterave à sucre, les plantes légumineuses, les pommes de terre ou les produits maraîchers. Pourtant les céréales et le foin pour le fourrage peuvent tout aussi bien se cultiver en terrain sec. On peut dire qu'il existe déjà une pénurie d'eau dans ce bassin puisqu'on a dû instaurer un régime de perception de charges et d'octroi des permis de captage. Si on déterminait convenablement le prix de l'eau destinée à l'irrigation, on éviterait les pénuries. Il en serait de même dans le bassin des rivières Rouge et Assiniboine, où la consommation courante dépasse déjà le débit mensuel assuré et devrait même le dépasser encore davantage à l'avenir. L'amélioration ou la restauration du système actuel d'irrigation et la réduction du nombre de terres en jachère d'été constituent les moyens les plus sûrs d'accroître l'approvisionnement en eau.

Nous concluons par conséquent qu'une certaine baisse dans la disponibilité des ressources aquatiques par rapport à ce qu'elle était autrefois ralentira légèrement la croissance économique de l'Ouest. Il faudra mettre en œuvre des politiques de gestion de l'offre et de la demande d'eau, dont le coût lui aussi freinera légèrement la croissance. Néanmoins, bien que la disponibilité d'eau crée de nombreux défis à relever, une crise de l'eau n'est ni réelle aujourd'hui ni menaçante dans un proche avenir[9].

On peut augmenter la disponibilité d'eau dans l'Ouest canadien de diverses façons. La plus urgente est peut-être de restaurer, d'améliorer et de mieux utiliser le système d'irrigation. Bon nombre de canaux d'irrigation sont trop petits, sujets aux fuites et peu économiques. Des bassins de retenue supplémentaires pourraient augmenter la disponibilité d'eau.

Par ailleurs, la construction de barrages ou le détournement des immenses masses d'eau du Nord soulèvent une question : Qui devrait payer ? Il s'agit là de travaux bien identifiables et donc populaires parce que ce sont certains groupes ou certaines industries en particulier qui en profitent. Mais ces bénéficiaires ne veulent pas toujours ou ne peuvent pas payer pour la réalisation de ces travaux nécessaires à l'augmentation de la disponibilité d'eau. Il serait par ailleurs injuste que tous les contribuables en assument les frais. De très sérieuses études de rentabilité sont absolument indispensables, d'autant plus que « l'eau et les projets de captage sont d'habitude un instrument de politique malhabile dans les mains de ceux qui prétendent redistribuer le revenu et la richesse entre les régions ou les particuliers »[10]. Il se peut qu'il soit en fin de compte nécessaire de dériver les eaux du Nord vers le Sud, mais un tel projet coûterait très cher. En outre, l'impact écologique d'un tel détournement prête à controverse et s'avère bien difficile à évaluer. Il est possible de mettre en œuvre une politique de gestion de l'offre d'eau, mais celle-ci doit s'accompagner d'une politique de gestion de la demande.

Une bonne technique de conservation, qu'on n'a pas encore beaucoup utilisée, consisterait à considérer l'eau comme une denrée économique rare. Cela signifierait que le propriétaire de ressources aquatiques (habituellement le gouvernement) vendrait l'eau au soumissionnaire le plus offrant, pourvu que la soumission la plus élevée couvre au moins le coût de stockage et de distribution, ainsi que tout autre besoin de purification, de décontamination ou de refroidissement des eaux de déversement. Une telle politique ferait en sorte que l'eau soit utilisée aux fins les plus utiles pour la collectivité; et elle encouragerait la conservation et la recirculation de l'eau, puisque le niveau de consommation est assez sensible aux variations de prix. Par exemple, la quantité moyenne d'eau utilisée par tonne produite dans l'industrie canadienne de l'acier est plus de 40 fois supérieure à celle de l'usine Kaiser en Californie[11].

Compte tenu de tout cela, la pénurie d'eau ne devrait pas être un facteur entravant le développement économique de l'Ouest, et une méthode appropriée de fixation des prix de l'eau réduirait encore davantage cette possibilité. En outre, il ne faudrait pas oublier certaines caractéristiques de l'utilisation de l'eau en évaluant les répercussions des pénuries. L'irrigation des terres agricoles, les centrales thermiques dans l'Est de la Saskatchewan et dans le Centre-Est de l'Alberta, les projets d'exploitation du pétrole lourd dans les régions de Cold Lake et de Lloydminster sont les industries les plus exposées aux contraintes que pose le manque d'eau. Toutefois, dans la plupart des autres secteurs d'activité, la disponibilité d'eau joue un rôle secondaire.

Des études effectuées récemment indiquent que, même dans la région aride du Sud-Ouest des États-Unis, le problème de l'eau n'est pas nécessairement un facteur de ralentissement de la croissance économique[12]. Bien entendu, le fait que l'Ouest canadien soit *relativement* mieux pourvu en eau que certains

des États de l'Ouest américain constitue un avantage comparatif pour certaines branches de l'agriculture, avantage qui peut être exploité comme nous l'avons signalé au chapitre 7. Ceux qui déplorent la pénurie d'eau rappellent souvent que l'eau disponible pourrait être utilisée à de meilleures fins que l'irrigation des terres agricoles, ou que le prix de l'eau dans les municipalités est maintenu artificiellement bas. Dans le secteur manufacturier, les coûts de l'eau ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble des frais d'exploitation; ces coûts n'ont aussi qu'une très faible influence sur les décisions des industries en matière de localisation. Cette observation est encore plus pertinente dans le cas des industries de services.

Les pénuries, actuelles ou éventuelles, sont néanmoins assez sérieuses pour qu'il ne soit économiquement plus rentable de traiter l'eau comme s'il s'agissait d'un bien gratuit. La croissance de l'Ouest ne s'en trouverait que mieux si les pouvoirs publics reconnaissaient cela. La rentabilité économique exige que le prix de l'eau traduise les conditions de la demande et de l'offre, y compris le rendement sur le capital investi et les frais d'amortissement en vue d'un remplacement éventuel. À l'heure actuelle, les charges pour consommation d'eau ne couvrent que les coûts de distribution. Dans les régions irriguées du Sud de l'Alberta, les agriculteurs paient un tarif uniforme d'environ 10 dollars à l'acre pour l'eau d'irrigation, peu importe la quantité qu'ils utilisent. Nous reconnaissons que l'augmentation des charges pour la consommation d'eau sera politiquement difficile à réaliser, mais nous considérons qu'il s'agit là d'une mesure nécessaire. Un régime de prix par tranche de consommation en vertu duquel les premières tranches sont tarifées à un taux assez bas et le prix des tranches subséquentes augmente progressivement pour tenir compte de la rareté réelle de l'eau existe dans l'État de l'Australie du Sud; il s'agirait peut-être là d'un régime politiquement plus acceptable. Par conséquent,

27 Nous recommandons que les provinces de l'Ouest prélèvent des charges pour la consommation de l'eau et instituent des régimes de tarification qui reflètent davantage la rareté de cette ressource.

Le pouvoir de réglementation le plus important dont disposent les provinces en ce qui concerne l'utilisation de l'eau est celui de l'octroi des permis. En réalité, il s'agit d'un régime en vertu duquel les premiers arrivés sont les premiers servis, même si, en principe, il est possible de procéder à une nouvelle attribution de l'eau en vue d'une meilleure utilisation, sur appel au ministre compétent ou à la discrétion de celui-ci, et sur paiement d'une compensation à l'utilisateur le premier arrivé dont l'utilisation a une moins grande valeur. Par exemple, en Alberta, l'utilisation à laquelle on attache la plus grande valeur est celle des ménages, suivie par celle des municipalités, les projets d'irrigation, les industries, les centrales électriques, et les autres usages. Le mécanisme de transfert est nécessairement lourd et rigide.

Le régime actuel pourrait être modifié afin de faciliter une nouvelle attribution de l'eau en fonction des utilisations dont la valeur est la plus importante. Les premiers jalons d'un régime de marché pourraient même être posés en permettant aux titulaires de permis de captage de les vendre à d'autres utilisateurs, sous réserve du pouvoir de veto de l'autorité compétente si un changement des points de dérivation ou d'autres effets négatifs en aval devaient créer des torts injustifiés. On pourrait commencer à instituer une telle réforme des permis de captage dans certaines régions bien spécifiques, par exemple, pour les seuls projets d'irrigation. Le régime pourrait ensuite être étendu aux ventes entre régions et entre diverses catégories d'utilisateurs. Un tel régime permettrait de rappeler que l'eau est un bien rare et serait donc utile dans le calcul de la rentabilité des projets de barrages ou de canaux. Par conséquent,

28 Nous recommandons que les provinces de l'Ouest modifient les lois régissant les droits de captage en vue de faciliter la vente de ces droits entre utilisateurs, sous réserve du veto d'une autorité provinciale de gestion des ressources aquatiques.

Dans le cadre de notre étude, nous avons traité la consommation d'eau comme un élément de l'activité économique. Toutefois, l'eau a beaucoup d'autres usages importants. Par exemple, l'eau des rivières est utilisée à des fins de loisirs, pour le canotage et la pêche; elle sert à l'habitat des animaux sauvages, au simple plaisir de la vue, à la navigation et à la réalisation d'études scientifiques. La valeur de ces diverses utilisations augmente avec la croissance économique et enrichit matériellement la vie, encore que ce soit difficile à mesurer. Les services d'agrément ont toutes les caractéristiques d'un bien public et procurent des avantages autres qu'économiques. Il y a donc un rôle légitime pour le gouvernement dans la protection de l'intérêt public. Par conséquent,

29 Nous recommandons que les gouvernements exercent une vigilance constante pour protéger la qualité des nappes d'eau et, en particulier, qu'ils imposent des charges de déversement qui tiennent compte de la rareté de l'eau.

Conclusion

Au début du présent chapitre, nous avons signalé qu'un grand nombre de résidents de l'Ouest considèrent que la pêche et le tourisme jouissent d'un fort potentiel de croissance, même si leur importance est actuellement limitée. En ce qui concerne la pêche, il

est en effet possible de réduire considérablement le coût des prises. La rentabilité sociale de la pêche peut aussi être améliorée de beaucoup. Mais la valeur totale de la production n'augmentera probablement pas tellement et la baisse des coûts profitera principalement à l'ensemble des Canadiens plutôt qu'aux gens de l'Ouest en particulier. Par conséquent, l'amélioration du secteur de la pêche dans l'Ouest, bien qu'elle soit vraiment souhaitable, ne déclenchera pas une croissance économique sensiblement plus rapide dans l'Ouest.

Le tourisme est une industrie hautement concurrentielle. Notre analyse a indiqué que les provinces de l'Ouest s'en tirent assez bien, mais il n'y a pas lieu de croire malgré tout que cette industrie connaîtra une croissance plus rapide que dans le passé. Rien n'est impossible bien sûr. Mais il semble bien, étant donné la taille relativement restreinte de cette partie de l'industrie du tourisme qui accueille des visiteurs venant de l'extérieur de la province et même en se référant aux scénarios les plus optimistes sur les perspectives de croissance, que l'industrie du tourisme ne contribuera que faiblement à l'expansion future de l'Ouest.

Les préoccupations au sujet de l'impact possible de pénuries d'eau sur la croissance de l'Ouest semblent exagérées. Il existe certains problèmes, mais ils ne sont pas généralisés; et l'on peut avoir recours à des solutions sur le plan des politiques, notamment en imposant des charges pour l'utilisation de l'eau. Il se peut que l'on puisse un jour exporter de l'eau, mais pas avant une autre génération au moins.

10 Les transports

Les transports jouent un rôle déterminant dans le développement économique. Toutefois, l'importance de ce secteur d'activité dans les provinces de l'Ouest est parfois mal comprise. Dans le présent chapitre, nous examinons la place qu'occupent les divers modes de transport dans l'économie de l'Ouest canadien et analysons certains des problèmes inhérents aux rapports qui existent entre les transports et le développement économique dans cette région.

Traditionnellement, la spécialisation et la division du travail ont été parmi les plus importants facteurs de croissance économique. Le degré possible de division du travail est fonction de la taille du marché qui, à son tour, augmente avec la diminution des coûts de transport[1]. Au début du Moyen Âge, lorsque les moyens de transport étaient inefficaces et coûteux, les habitants des manoirs et des monastères isolés avaient une activité économique très diversifiée; ils produisaient leurs aliments, fabriquaient leurs vêtements, leur bière, leur vin de messe et leur bois d'œuvre, et sculptaient eux-mêmes les chapiteaux des colonnes de leurs cloîtres. Leur niveau de vie était également très bas. Le développement des voies de transport, tout d'abord le long des berges des rivières et du littoral des océans et, par la suite, sur les routes, a favorisé le développement des marchés, la spécialisation de la production et l'accroissement du bien-être économique.

Le coût élevé du transport à l'époque n'a pas exclu toute possibilité de spécialisation. Par exemple, il fallait extraire les minerais là où ils se trouvaient, et l'importance des coûts de transport nécessitait de raffiner les métaux aussi près que possible des mines. Mais la baisse des coûts de transport a eu un effet déterminant sur la spécialisation. De nos jours, le rapport entre les frais de transport et la spécialisation est mis en évidence par la concentration des industries au sein desquelles ces coûts sont relativement faibles en comparaison de la valeur du produit. La Silicon Valley en Californie pour l'industrie de l'informatique, la route 128 menant à Boston pour l'électronique et le faubourg Saint-Honoré à Paris pour la haute couture constituent des exemples frappants à cet égard.

Avant la construction du chemin de fer du Canadien Pacifique, l'Ouest canadien était très peu peuplé – on y dénombrait à peine 109 000 habitants en 1871[2] – et les établissements étaient concentrés le long des voies navigables, soit dans la vallée de la Rivière Rouge et sur la côte du Pacifique[3]. Les Prairies n'étaient pas habitées parce qu'en plus de leur climat rigoureux, les moyens de transport y faisaient défaut. La construction d'un chemin de fer était une condition préalable à la colonisation de cette région. Puisqu'il était très difficile de pratiquer une agriculture de subsistance dans les Prairies et que le bois de construction et les combustibles manquaient, les habitants de la région ont dû concentrer leurs efforts sur la culture d'un produit destiné à la vente, en l'occurrence, le blé. Seul le chemin de fer rendait possible l'acheminement des produits de nécessité et l'expédition des céréales[4]. La baisse radicale des coûts de transport, causée par l'abandon de la charrette à chevaux au profit du chemin de fer, a favorisé la colonisation de l'Ouest et la spécialisation de cette région dans la production des céréales. Toutefois, même si la disponibilité d'un moyen de transport efficace était une condition essentielle pour permettre la colonisation de l'Ouest canadien, d'autres facteurs importants devaient aussi jouer. Parmi les plus importants, signalons le prix effectivement élevé du grain à l'époque, la colonisation des régions semi-arides des Dakotas et le perfectionnement des techniques de culture sèche.

La construction du chemin de fer du Canadien Pacifique fut motivée par des questions d'ordre politique. Plusieurs craignaient qu'en l'absence d'un chemin de fer, l'Ouest canadien tomberait graduellement sous l'influence des États-Unis, à la faveur de l'expansion progressive du réseau ferroviaire américain vers le Nord. La population n'était pas assez nombreuse et le volume de marchandises à transporter n'était pas assez important pour justifier, sur le plan économique, la construction d'un chemin de fer. Les migrations d'envergure vers l'Ouest n'ont d'ailleurs débuté que 10 ans après le parachèvement de la voie du CP. C'est pourquoi, contrairement à l'expérience de l'Angleterre où la concentration démographique était beaucoup plus forte, le chemin de fer de l'Ouest ne pouvait être construit sans d'importantes subventions. Le chemin de fer se trouvait dans une situation de monopole en ce sens qu'il n'existait aucun autre mode de transport pratique dans les Prairies. Dans le contexte économique de laissez-faire qui prévalait à l'époque, la société ferroviaire avait pratiquement l'entière liberté de fixer

les tarifs pour le transport des marchandises. Sans le chemin de fer, cependant, l'Ouest n'aurait pas été colonisé avant la Première Guerre mondiale et le Canada, tel que nous le connaissons aujourd'hui, n'existerait pas.

L'importance des transports

Le Canada est un pays très vaste dont la population est clairsemée; 95 % de ses 24 millions d'habitants sont éparpillés sur une bande de terre longue de 7 000 kilomètres mais dont la largeur n'excède pas 300 kilomètres. Par conséquent, il est normal que les transports jouent un rôle relativement important dans la vie économique des Canadiens.

Une mesure de l'importance de ce secteur nous est donnée par le rapport entre le produit intérieur brut (PIB) de l'industrie des transports et l'ensemble du PIB[5]. Nous appellerons cet indicateur le « coefficient du transport » dans l'économie canadienne. Avant 1944, Statistique Canada ne publiait que des données globales sur les industries du transport, de l'entreposage et des communications. Le graphique 10-1 montre qu'à la fin des années 20 et au cours de la première moitié des années 30, le PIB de ces industries intervenait pour 13 à 14 % de l'ensemble du PIB canadien, proportion qui a diminué progressivement pour atteindre 9,2 % en 1950. Cette année-là, le sous-secteur des transports comptait à lui seul pour 7,3 % du PIB; par la suite, sa part a diminué lentement, avec des fluctuations mineures, pour s'établir à 5,2 % en 1981.

Graphique 10-1

Importance relative des transports, Canada et États-Unis, 1926-1982

NOTE Les biens exportables correspondent aux produits des industries de l'agriculture, de l'exploitation forestière, de la pêche, des mines et de la fabrication.

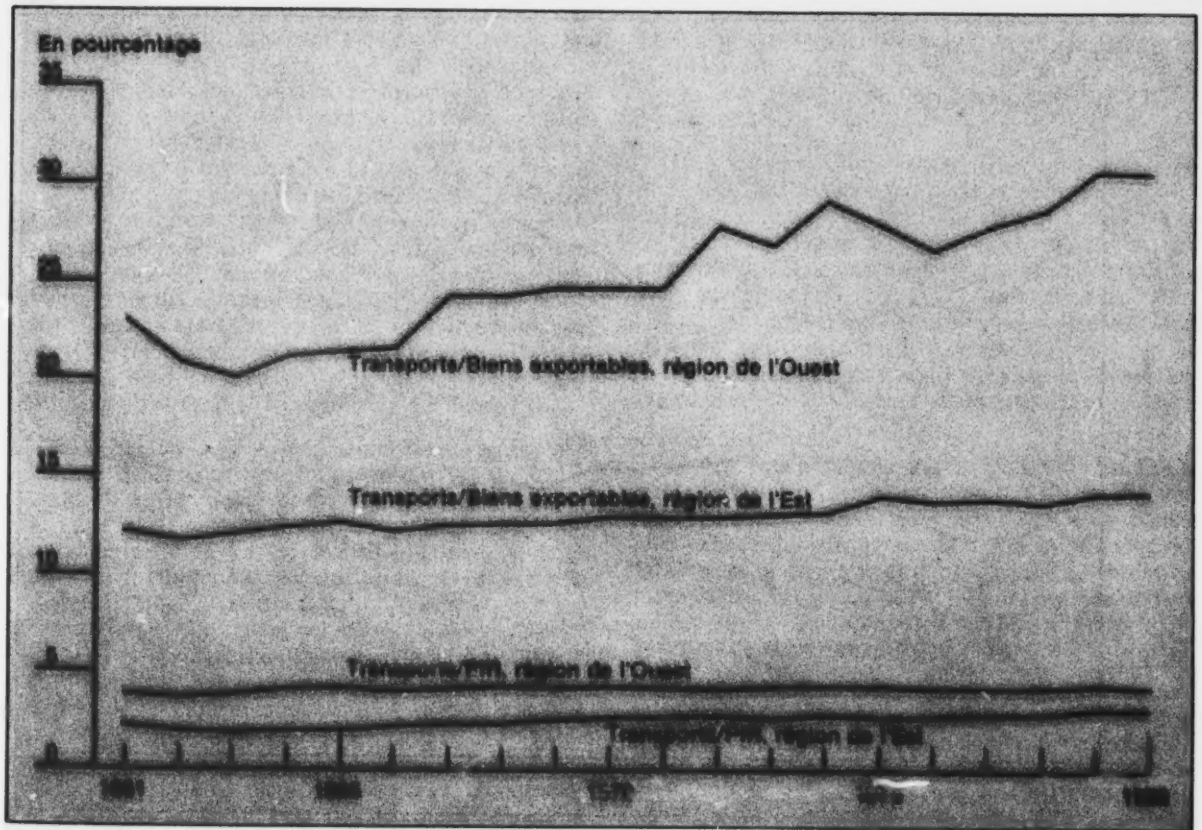
SOURCE Données de Statistique Canada et du Département du commerce des États-Unis, *Survey of Current Business*, juillet 1983.

L'évolution historique du coefficient de transport pour l'ensemble de l'économie canadienne peut toutefois prêter à fausse interprétation. Les produits de nombreux secteurs d'activité tels que l'agriculture, l'exploitation forestière, la pêche, la chasse et le piégeage, les mines, les carrières, l'extraction du pétrole, de même que ceux de l'industrie manufacturière – que nous appellerons des biens exportables – font l'objet d'un transport. Toutefois, dans tous les pays industrialisés, l'importance de ces produits a baissé par rapport à la production des industries de services qui, elle n'est pas transportée. Donc, le coefficient de transport des biens exportables serait un indicateur plus pertinent. Au Canada, le coefficient de transport des biens exportables a varié entre 15,5 % en 1951 et 19,3 % en 1971, sans marquer de tendance particulière. Ces dernières années, il s'établissait à environ 17 %. Le coefficient de transport au Canada est environ 40 % plus élevé qu'aux États-Unis.

Au niveau régional, il n'est possible de calculer les coefficients de transport qu'à compter de 1961[6]. Le graphique 10-2 montre que le coefficient de transport du produit intérieur réel (PIR) dans l'Est du Canada s'est maintenu autour de 4 %; dans l'Ouest, il a varié entre 6 et 8 %, avec une légère tendance à la hausse. Au cours des dernières années, le coefficient de transport du PIR de la région de l'Ouest était environ 80 % plus élevé que celui de l'Est. Cette différence est encore plus prononcée lorsqu'on compare les coefficients de transport pour les biens exportables; entre 1962 et 1980, celui-ci est passé d'environ 12 à 14 % dans l'Est, et de 23 à 31 % dans l'Ouest. Au cours des années 70, le coefficient de transport des biens exportables était, par consé-

Graphique 10-2

Importance relative des transports, régions de l'Ouest et de l'Est du Canada, 1961-1980



SOURCE Données du Conference Board du Canada, *The Provincial Economies: 1961-1980 Data* et *A Supplement to the Quarterly Provincial Forecasts*, édition de 1981; et données inédites du même organisme.

quent, au delà de deux fois plus élevé dans l'Ouest que dans l'Est. Pour des raisons que nous verrons par la suite, ces données sont cependant quelque peu trompeuses. Quoi qu'il en soit, ces données viennent confirment l'impression première que les transports jouent un rôle plus important dans la vie économique au Canada qu'aux États-Unis, et plus important dans l'Ouest du pays que dans l'Est.

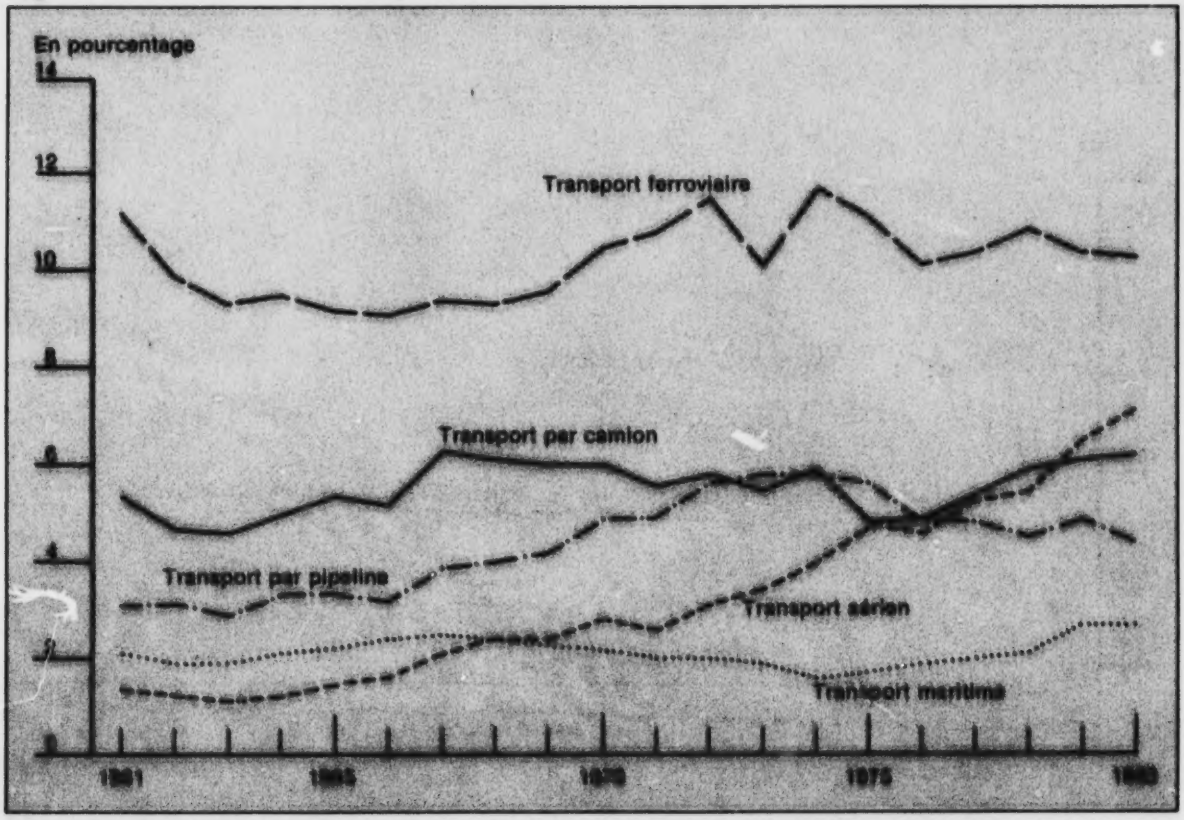
L'importance des divers modes de transport

Jusqu'à la découverte du moteur à combustion interne, le chemin de fer était le principal mode de transport dans l'Ouest, le transport maritime venant loin derrière au deuxième rang. L'avènement de l'automobile a suscité de profonds changements; en 1950, le transport par camion représentait 10 % des revenus d'exploitation de toutes les entreprises de transport commercial établies au Canada. Le second rapport Turgeon, publié en 1955, reconnaissait que la concurrence exercée par le transport routier avait forcé les sociétés ferroviaires à abaisser de nombreux tarifs dans le domaine du transport des marchandises. En 1961, la Commission McPherson affirmait que la concurrence intermodale était le meilleur moyen de garantir que le Canada disposerait d'un système de transport économique, efficace et adéquat. Ce principe a été reconnu dans la Loi nationale sur les transports de 1967.

On peut voir l'importance relative des divers moyens de transport dans l'Ouest en comparant les coefficients de transport des biens exportables, selon le mode de transport employé (graphique 10-3). Il

Graphique 10-3

Importance relative des divers modes de transport des biens exportables, région de l'Ouest du Canada, 1961-1980



SOURCE Données du Conference Board du Canada, *The Provincial Economies: 1961-1980 Data* et *A Supplement to the Quarterly Provincial Forecasts*, édition de 1981; et données inédites du même organisme.

ressort que le chemin de fer demeure le mode de transport le plus important dans l'Ouest, intervenant pour environ un tiers de l'ensemble du trafic dans cette région. Le transport aérien a progressé considérablement depuis 1961, bien que le transport des marchandises ne représentait, en 1980, que 17,3 % des revenus d'exploitation des lignes aériennes, contre 88,5 % dans le cas des sociétés ferroviaires.

Le graphique 10-3 sous-estime l'importance du transport par camion. Ce mode de transport peut être subdivisé en deux grandes catégories : le camionnage commercial, qui est effectué par des entreprises spécialisées en transport, et le camionnage privé, c'est-à-dire la livraison – par les entreprises elles-mêmes – de produits à des clients, à des commerçants ou à leurs propres entrepôts. Les données compilées sur les transports par Statistique Canada et le Conference Board du Canada ne portent que sur le camionnage commercial. Le camionnage privé est inclus dans le produit intérieur de l'industrie concernée. En 1974, le camionnage privé représentait près des deux tiers de l'ensemble du transport par camion au Canada[7]. Comme on compte une plus grande proportion de camions par habitant dans l'Ouest que dans l'Est, même en excluant les camions de ferme, il est raisonnable de supposer que le camionnage privé intervient pour une part importante de l'ensemble du transport par camion dans l'Ouest. L'importance réelle du camionnage étant environ trois fois plus grande que ne le laisse voir le graphique, nous devons conclure que, dans la région de l'Ouest, le transport routier est un sérieux concurrent du rail. Il est à noter toutefois que la forte augmentation du trafic ferroviaire de produits volumineux et peu coûteux sur de longues distances, ainsi que l'amélioration sensible de l'efficacité des sociétés de chemins de fer ont contribué à stabiliser, sinon à faire progresser, la position du transport ferroviaire par rapport à celle du camionnage.

Cela dit, dans l'Est, la position du transport par camion est encore plus forte comparativement aux chemins de fer, le camionnage commercial y étant à lui seul plus important que le transport par train (graphique 10-4). Le camionnage est plus avantageux lorsqu'un fournisseur doit livrer rapidement une quantité limitée d'un produit à un client, ou que les chargements et déchargements répétitifs sont coûteux ou risquent d'endommager la marchandise. Il peut être plus économique d'acheminer directement le produit par camion au destinataire que de le livrer à la gare de chemin de fer de l'endroit, où il doit être chargé dans des wagons, transporté à destination, déchargé pour être mis à nouveau dans un camion, et enfin, livré au client. Pour des distances inférieures à 800 kilomètres, les coûts totaux (incluant les considérations de temps) penchent généralement en faveur du camionnage; pour des distances plus grandes, le rail est habituellement plus avantageux.

Le transport par chemin de fer comporte certains avantages par rapport au camionnage, en particulier dans l'Ouest. Pour des distances de plus de 800 kilomètres, il est moins coûteux d'expédier par chemin de fer, comme c'est le cas lorsque les frais de transport sont élevés par rapport à la valeur du produit ou que la rapidité d'expédition est d'importance secondaire. L'importance plus grande du transport ferroviaire dans l'Ouest s'explique entre autres par le fait que la population y est plus clairsemée et que les distances entre les centres urbains y sont plus grandes que dans l'Est. L'avantage comparatif de l'Ouest dans la production des céréales, de la houille, du soufre, de la potasse et des produits forestiers favorise également le transport par chemin de fer. Dernier élément, mais non le moindre, le tarif statutaire pour le transport du grain par chemin de fer (le tarif du Nid de Corbeau) a pour effet de favoriser l'expédition des céréales par chemin de fer plutôt que par camion en maintenant le tarif du transport par train en deçà des coûts réels. Ainsi, l'emplacement des ressources naturelles, l'absence de voies navigables, certains facteurs démographiques et la politique agricole sont autant de facteurs qui ont contribué à donner aux chemins de fer un rôle plus grand dans l'Ouest que dans l'Est.

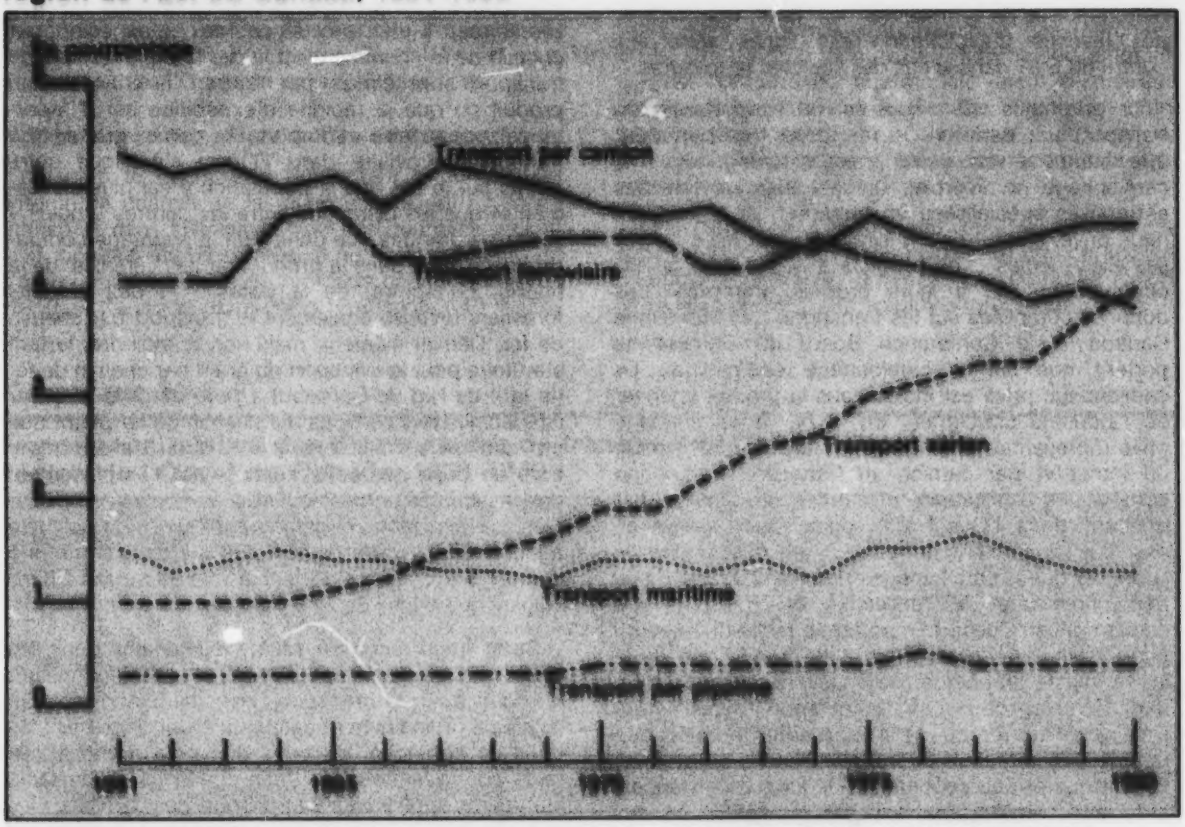
Cette importance se reflète également dans les tarifs que les sociétés ferroviaires sont en mesure d'exiger pour le transport des marchandises. On regroupe ordinairement ces tarifs en cinq classes : les tarifs de catégorie, les tarifs non concurrentiels, les tarifs concurrentiels, les tarifs convenus et les tarifs statutaires applicables au transport des céréales. Ces désignations, prescrites dans la Loi sur les chemins de fer, ne donnent pas une idée juste du degré de concurrence auquel sont soumises les sociétés ferroviaires.

Les tarifs de catégorie sont publiés dans les Tarifs canadiens des taux de catégorie et sont en vigueur en l'absence de tarifs concurrentiels inférieurs. Ils sont exprimés en cents par 100 livres, par tranche de 50 milles. Ils peuvent être considérés comme des tarifs maximaux et, en 1977, ne sont intervenus que pour 0,25 % des expéditions totales de marchandises, mesurées en tonnes-mille.

Les tarifs non concurrentiels s'appliquent à certains produits volumineux. Ils sont moins élevés que les tarifs de catégorie, mais comportent ordinairement un poids minimum plus élevé. Ils s'appliquent en l'absence de concurrence de la part d'autres modes de transport. Cependant, le tarif doit être assez bas pour permettre au producteur d'être concurrentiel sur les marchés canadiens ou mondiaux. Pris dans ce

Graphique 10-4

Importance relative des divers modes de transport des biens exportables, région de l'Est du Canada, 1961-1980



SOURCE Données du Conference Board du Canada, *The Provincial Economies: 1961-1980 Data* et *A Supplement to the Quarterly Provincial Forecasts*, édition de 1981; et données inédites du même organisme.

sens, le terme « non concurrentiel » est quelque peu impropre.

Les tarifs concurrentiels sont établis pour tenir compte de la concurrence d'autres modes de transport et sont généralement moins élevés que les tarifs non concurrentiels sur les mêmes produits.

Les tarifs convenus découlent de contrats conclus entre les sociétés ferroviaires et certains expéditeurs, ces derniers bénéficiant de tarifs réduits s'ils garantissent au transporteur un certain pourcentage de leur trafic pendant la durée du contrat. Tout expéditeur qui est en mesure de satisfaire une telle condition peut signer un contrat à tarif convenu.

Les tarifs statutaires pour le transport du grain sont stipulés dans la législation canadienne et s'appliquent aux expéditions de certaines céréales et de certains produits céréaliers.

Le tableau 10-1 donne la répartition en pourcentage des expéditions de marchandises, dans diverses régions du Canada, en fonction de diverses classes de tarifs. Dans la région située à l'est de la tête des Grands Lacs, environ 60 % du tonnage expédié tombait dans la catégorie non concurrentielle et 40 % dans les catégories concurrentielle et statutaire, au cours de la période 1954-1958. Pour les marchandises expédiées à destination, en provenance ou à l'intérieur de la région située à l'ouest de

la tête des Grands Lacs, les tarifs non concurrentiels s'appliquaient dans une proportion de 44 % et les tarifs concurrentiels dans une proportion de 56 %. Si nous excluons le grain, qui bénéficie d'un tarif statutaire, les parts relatives deviennent 69 % pour la catégorie non concurrentielle et 31 % pour la catégorie concurrentielle. Dans la région située à l'est de la tête des Grands Lacs, aucune expédition de marchandises ne fait l'objet d'un tarif statutaire. Dans l'ensemble, une quantité relativement plus importante de marchandises a été expédiée à destination, en provenance ou à l'intérieur de la région de l'Ouest à des tarifs concurrentiels ou statutaires, en comparaison des expéditions à l'intérieur de la région de l'Est; toutefois, si nous excluons les expéditions de céréales bénéficiant d'un tarif statutaire, la concurrence était plus grande dans l'Est. En outre, exclusion faite des expéditions de céréales, les tarifs concurrentiels s'appliquaient à 44 % du tonnage arrivant dans l'Ouest, à 35 % du tonnage quittant la région et à 30 % des expéditions à l'intérieur de cette même région.

La situation a changé sensiblement entre la fin des années 50 et le milieu des années 70. Dans la région située à l'est de la tête des Grands Lacs, on observe un renversement presque complet par rapport à la répartition qui existait entre 1954 et 1958; 32 % et 68 %, respectivement, du tonnage expédié fit l'objet de tarifs non concurrentiels et concurrentiels. Dans la région située à l'ouest de la tête des Grands Lacs, le transport des marchandises autres que le grain bénéficiant d'un tarif statutaire a aussi été marqué par une progression vers des tarifs concurrentiels, mais la tendance a été moins forte. Alors que la quasi-totalité des marchandises arrivant à l'ouest de

Tableau 10-1

Répartition du transport ferroviaire selon les classes tarifaires[1] et les régions, Canada, 1954-1958 et 1973-1977

	Marchandises transportées		Part du tonnage total			
			Toutes marchandises		À l'exclusion des marchandises bénéficiant d'un tarif statutaire	
	Total	À l'exclusion des marchandises bénéficiant d'un tarif statutaire	A+B	C+D+E	A+B	C+D
	En millions de tonnes		En pourcentage			
1954-1958						
À l'intérieur de la région située à l'est de la tête des Grands Lacs	2 551	2 551	60,2	39,8	60,2	39,8
Arrivant à l'ouest de la tête des Grands Lacs	78	78	55,9	44,1	55,9	44,1
Provenant de l'ouest de la tête des Grands Lacs	109	106	62,9	37,1	64,6	35,4
À l'intérieur de la région située à l'ouest de la tête des Grands Lacs	1 702	1 022	42,3	57,7	70,4	29,6
Total - ouest de la tête des Grands Lacs	1 889	1 207	44,1	55,9	69,0	31,0
1973-1977						
À l'intérieur de la région située à l'est de la tête des Grands Lacs	3 170	3 170	31,5	68,5	31,5	68,5
Arrivant à l'ouest de la tête des Grands Lacs	258	258	4,6	95,4	4,6	95,4
Provenant de l'ouest de la tête des Grands Lacs	261	261	24,3	75,7	24,3	75,7
À l'intérieur de la région située à l'ouest de la tête des Grands Lacs	3 750	2 651	50,4	49,6	71,3	28,7
Total - ouest de la tête des Grands Lacs	4 269	3 170	46,0	54,0	62,0	38,0

1 Les classes tarifaires comprennent : A - les tarifs de catégorie; B - les tarifs non concurrentiels pour certains produits; C - les tarifs concurrentiels, pour certains produits; D - les tarifs convenus; et E - les tarifs statutaires pour le transport du grain.

SOURCE Commission canadienne des transports, *Analyse des bordereaux d'expédition - Bilan historique 1949-1977*, Ottawa, CCT, 1983.

la tête des Grands Lacs était expédiée à des tarifs concurrentiels et que les trois quarts des expéditions provenant de l'ouest de la tête des Grands Lacs bénéficiaient également de tarifs concurrentiels, le volume de ces expéditions interrégionales était relativement faible par rapport à celui des expéditions intrarégionales. À l'intérieur de la région de l'Ouest, la part détenue par les expéditions assujetties aux tarifs concurrentiels est demeurée pratiquement inchangée.

Une proportion élevée d'expéditions faites à des tarifs de catégorie ou à des tarifs non concurrentiels indique une absence de concurrence intermodale. Une prépondérance des tarifs concurrentiels et des tarifs convenus révèle par contre une forte concurrence de la part d'autres modes de transport.

Les plaintes concernant les sociétés ferroviaires dans l'Ouest

Au cours des 50 premières années de leur existence, les sociétés ferroviaires exerçaient pratiquement un monopole sur les transports dans les Prairies. Les colons devaient faire venir de très loin leur combustible, leurs matériaux de construction et leurs instruments aratoires, et les marchés sur lesquels ils pouvaient écouler leurs récoltes de céréales étaient également éloignés. Mis à part le chemin de fer, les moyens de transport étaient pratiquement inexistants et économiquement inaccessibles. Presque immédiatement après le début des grandes migrations vers les Prairies, on a commencé à se plaindre des sociétés ferroviaires et nombre de ces plaintes trouvent encore écho de nos jours.

Pour une bonne part, ce mécontentement était dû à une mauvaise compréhension des causes et des effets économiques de la tarification du transport des marchandises par chemin de fer. Ainsi, certains dans les provinces de l'Ouest ont fait valoir que le niveau inutilement élevé des tarifs pour le transport des biens manufacturés en provenance des provinces du Centre du Canada contribuait à maintenir le coût de la vie plus élevé dans l'Ouest. Quelque peu à contresens de ce qui précède, on a également prétendu que les tarifs élevés qui s'appliquent au transport des biens manufacturés de l'Ouest vers l'Est nuisaient à la diversification de l'économie des Prairies. Les provinces de l'Ouest possèdent certains avantages naturels, notamment dans la production des céréales, les produits forestiers et les produits minéraux. En règle générale, la demande et le prix de ces produits tendent à fluctuer plus fortement que ceux des produits manufacturés et, selon certains, cette situation est source d'instabilité et il serait par conséquent souhaitable de diversifier l'économie de l'Ouest en y développant le secteur manufacturier. L'influence des tarifs de transport des marchandises sur la capacité concurrentielle des fabricants de l'Ouest est donc une question très importante sur laquelle nous reviendrons plus en détail ultérieurement.

On s'est également plaint du fait que la qualité des services de transport offerts par les sociétés ferroviaires ne soit pas satisfaisante, et qu'elle soit même inférieure à celle du transport par camion[8]. Il est vrai qu'une baisse inquiétante de la qualité du service est survenue dans le transport du grain où, depuis plus de 20 ans, le tarif statutaire a été inférieur au coût variable, sans compter le coût de l'entretien et du développement de la voie ferrée et du matériel roulant. Tout comme pour d'autres produits, la meilleure façon de garantir la qualité des services de transport par chemin de fer serait de respecter le principe d'une rémunération suffisante pour le service accordé et celui d'une saine concurrence entre les divers modes de transport, tel qu'il est préconisé dans la Loi nationale sur les transports.

D'autres plaintes ont été formulées en regard de l'interruption de certaines liaisons du service voyageurs. Mais il semble que ce soient les voyageurs qui aient délaissé les services ferroviaires, plutôt que l'inverse, en raison de la souplesse qu'offre la voiture privée, des bas prix et de la fréquence des services d'autocar, ainsi que de la rapidité des liaisons aériennes. En 1981 seulement, les subventions accordées à VIA Rail par le gouvernement fédéral se sont élevées à 400 millions de dollars, alors que l'ensemble des revenus au titre du transport des voyageurs atteignait 612 millions de dollars.

Les aspects économiques du transport ferroviaire et des tarifs de transport des marchandises

L'aspect économique peut-être le plus important du transport ferroviaire est le fait que des sommes considérables doivent être investies dans les voies ferrées, les aires de triage et les gares, longtemps avant de pouvoir transporter la première tonne de marchandise génératrice de revenus. En outre, étant donné qu'il est préférable de développer les infrastructures en fonction de la croissance prévue du trafic, le secteur du transport ferroviaire se caractérise par de longues périodes de capacité excédentaire.

En plus des coûts fixes des infrastructures ferroviaires, il faut prendre en compte les coûts variables inhérents à l'exploitation de ce mode de transport. Il n'est pas facile de définir et de mesurer les coûts variables dans l'industrie du rail et les experts ne s'entendent pas toujours sur les détails. Le coût du

transport d'un kilogramme additionnel de marchandise est infime, et il est peu coûteux d'ajouter un wagon à un train; toutefois, le coût de la mise en service d'un train additionnel n'est peut-être plus, comme par le passé, négligeable. Tant qu'il y a capacité excédentaire, un surplus de marchandises permettra de réduire les coûts moyens, pourvu que le coût variable unitaire n'augmente pas. Des calculs effectués à partir des méthodes proposées par la Commission McPherson indiquent que de 70 à 75 % des dépenses totales du CP et du CN sont de nature variable[9].

Les sociétés ferroviaires sont confrontées à deux formes de concurrence. La première provient des autres modes de transport : le camionnage, le transport maritime, le transport aérien et les pipelines. L'autre forme de concurrence que doivent affronter les sociétés ferroviaires est la concurrence résultant des forces du marché.

Voici un exemple. Supposons que des objets en acier de fabrication japonaise peuvent être livrés à Vancouver au coût de 100 dollars l'unité. Supposons également que ces objets peuvent être fabriqués dans la région du Centre du Canada au prix de 85 dollars f.o.b., et qu'il en coûte 20 dollars en moyenne pour les livrer à Vancouver. Au prix de 105 dollars, l'objet fabriqué au Canada n'est pas concurrentiel et il ne sera donc pas expédié sur la côte du Pacifique. Si la société ferroviaire peut ramener son tarif à 15 dollars ou moins, l'objet de fabrication canadienne deviendra concurrentiel et pourra être acheminé vers le marché de destination. Si le tarif réduit est plus élevé que le coût variable, le coût fixe de la société ferroviaire sera réparti sur un trafic plus important et ses profits augmenteront.

La concurrence du marché peut inciter la société ferroviaire à accepter des tarifs spéciaux pourvu qu'ils couvrent les coûts variables. Il se peut donc qu'il soit moins coûteux d'acheminer ces objets vers Vancouver que, disons, Edmonton; surgit alors le dilemme souvent évoqué entre transport sur de longues distances et transport sur de courtes distances. Au début des années 50, les tarifs concurrentiels pratiqués par les sociétés ferroviaires sur le transport vers Vancouver étaient beaucoup moins élevés que les tarifs sur les expéditions vers l'Alberta. Le Parlement a alors modifié la Loi sur les chemins de fer pour que les tarifs applicables vers des destinations intermédiaires ne dépassent pas de plus d'un tiers les tarifs vers des destinations plus éloignées. Les sociétés ferroviaires ont préféré renoncer au trafic à destination de Vancouver plutôt que d'abaisser les tarifs de transport vers l'Alberta. Par la suite, elles ont adopté des tarifs convenus pour les expéditions vers Vancouver, une pratique dont la validité a été reconnue par la Commission canadienne des transports, malgré les doléances de l'Alberta. À l'époque des audiences de la Commission McPherson, le procureur de l'Alberta, se rangeant du côté de la décision de la Commission canadienne des transports, fit allusion au problème du transport sur courtes et longues distances en signifiant qu'il appartenait au passé tout en formulant le souhait que personne ne tenterait de le raviver. Toutefois, la question a été soulevée à nouveau, en 1973, au cours de la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest, et une étude fut alors commandée. Les résultats de cette étude sont examinés dans une autre section.

Comme toute autre entreprise, les sociétés ferroviaires doivent toucher assez de revenus pour couvrir leurs dépenses, y compris une rémunération adéquate du capital investi. Sinon, elles feront face à la faillite ou devront être subventionnées par le gouvernement, c'est-à-dire par les contribuables. Selon un des principes économiques les plus largement reconnus, l'affectation efficiente des ressources d'un pays exige que le prix de chaque bien et service corresponde au coût de production d'une unité additionnelle du bien ou du service en question, c'est-à-dire à son coût marginal[10]. Toutefois, lorsque le coût marginal est inférieur au coût moyen, comme cela se produit quand il existe une capacité excédentaire considérable, les sociétés ferroviaires doivent cesser d'aligner leurs prix sur le coût marginal ou alors le gouvernement doit les aider à couvrir leurs coûts fixes.

En pratique, aucune société ferroviaire, canadienne ou étrangère, privée ou nationalisée, ne fixe ses prix en fonction des coûts marginaux. Les tarifs sont plutôt établis en fonction de « la valeur du service », c'est-à-dire ce que le marché est en mesure de supporter. Cette politique signifie également qu'on n'exige pas de tarif supérieur à ce que la clientèle peut payer. En fait, ce système revient à fixer les tarifs pour le transport des marchandises selon ce que le fournisseur ou le destinataire est disposé à défrayer pour ce service. Il est dans l'intérêt de la société ferroviaire que l'expédition ait lieu. Si le destinataire peut facilement faire appel à des fournisseurs locaux, il n'acceptera pas d'assumer des frais de transport élevés. Si le fournisseur éloigné est aux prises avec une structure de coûts rigide, il ne pourra pas se permettre d'absorber des tarifs élevés. C'est donc l'effet combiné de la demande et de l'offre pour les produits expédiés qui déterminera le coût et la quantité des marchandises transportées, et qui, parmi les divers intervenants, devra supporter le coût du transport. Dans l'ensemble, les produits dont le prix est plus élevé commandent des tarifs plus élevés. Ainsi, en 1980, les produits agricoles – à l'exclusion des grains et des produits céréaliers bénéficiant d'un tarif statutaire – commandaient 1,82 cent par tonne-

mille, les produits miniers, 2,17 cents, les produits forestiers, 3,34 cents, et les produits manufacturés et divers, 4,14 cents[11].

En 1967, la Loi nationale sur les transports, qui contenait certaines des recommandations les plus importantes de la Commission McPherson, donnait aux sociétés ferroviaires l'autorisation de fixer les tarifs pour le transport des marchandises, à deux conditions près. La loi stipulait qu'aucun tarif ne pouvait être inférieur au coût variable de l'expédition, ce qui visait à empêcher les sociétés ferroviaires de livrer une concurrence déloyale aux autres modes de transport; elle imposait également une limite supérieure au tarif applicable lorsque l'expéditeur s'engage à acheminer tous ses produits par chemin de fer. Cette clause dite des « expéditeurs captifs » avait pour but de protéger les expéditeurs qui n'ont d'autre choix que d'utiliser le transport ferroviaire.

Une des recommandations importantes de la Commission McPherson n'a pas été reprise dans la Loi nationale sur les transports. La Commission avait recommandé qu'advenant que le Parlement décide de fixer certains tarifs-marchandises en deçà du coût variable, les sociétés ferroviaires devraient recevoir des subventions en contrepartie de ce manque à gagner. Cette recommandation a eu des répercussions particulièrement importantes sur le transport des céréales car, dès 1961, il était évident que le tarif statutaire applicable au transport du grain – 0,5 cent par tonne-mille en moyenne – ne suffirait pas à couvrir les coûts variables. En raison du taux élevé d'inflation au cours des années 70 et de l'augmentation de la production céréalière, le tarif statutaire sur le transport du grain (le tarif du Nid de Corbeau) menaçait de devenir le plus important problème de l'Ouest dans le domaine des transports.

Le tarif statutaire pour le transport des céréales

Au cours des 10 premières années qui ont suivi le parachèvement de la ligne du CP, peu de gens ont émigré vers l'Ouest; le prix mondial des céréales stagnait alors à un bas niveau et les expéditions de grain par chemin de fer avaient presque cessé d'augmenter. En 1886, le tarif de transport des céréales par chemin de fer équivalait à 33 cents les 100 livres entre Regina et la tête des Grands Lacs, c'est-à-dire un niveau 65 % plus élevé qu'en 1983; il a ensuite diminué graduellement pour atteindre 23 cents en 1893. En 1897, le gouvernement fédéral et le CP ont signé un accord en vertu duquel la société ferroviaire s'engageait à construire une ligne entre Lethbridge et Nelson (C.-B.) en passant par le Pas du Nid de Corbeau. La société ferroviaire reçut à cette fin une subvention de 3,4 millions de dollars; elle s'était par ailleurs engagée à réduire le tarif exigé sur « les biens des colons » expédiés du Centre du Canada vers l'Ouest et, ce qui s'est avéré encore plus important par la suite, sur le grain et la farine transportés vers l'Est jusqu'à Fort William et Port Arthur. Le nouveau tarif réduit – le tarif du Nid de Corbeau – était de 20 cents les 100 livres entre Regina et la tête des Grands Lacs.

La vague d'immigration massive à la fin des années 1890 et au début du vingtième siècle fit augmenter considérablement le trafic de marchandises. Le tarif du Nid de Corbeau était de toute évidence rentable car, en 1901, le Manitoba et la Saskatchewan négocièrent avec la société Canadian Northern Railway un tarif encore moins élevé, soit 18 cents entre Regina et la tête des Grands Lacs. Le CP emboîta le pas peu après. Ce tarif est demeuré en vigueur jusqu'en 1918, alors que la hausse des coûts provoquée par la guerre amena le gouvernement fédéral à suspendre l'application de l'Accord du Nid de Corbeau. Le tarif sur le transport du grain se mit alors à augmenter pour plafonner à 32,5 cents en 1920. À la suite d'un fléchissement du prix mondial des céréales, il fallut le ramener à 30 cents en 1921. En 1922, l'Accord du Nid de Corbeau fut remis en vigueur, et le tarif fut fixé par voie de législation à 20 cents les 100 livres; ce taux s'est appliqué jusqu'en 1983. Le tarif du Nid de Corbeau a graduellement été étendu aux expéditions de grain vers d'autres ports. Depuis 1927, des échelles de tarifs reliées à l'Accord du Nid de Corbeau s'appliquent au transport des céréales vers la côte Ouest et, depuis 1931, aux expéditions vers Churchill (Manitoba).

De pair avec les problèmes soulevés par le tarif du Nid de Corbeau, le développement du réseau d'embranchements a causé des difficultés aux sociétés de chemins de fer. En 1885, le réseau ferroviaire canadien comptait 17 337 kilomètres de voies ferrées. Après le parachèvement de la première ligne transcontinentale, le CP entreprit de développer son réseau d'embranchements; d'autres sociétés ferroviaires se formèrent et l'on assista à une véritable course dans la construction de lignes secondaires. En 1932, le réseau ferroviaire avait atteint 68 250 kilomètres. Entre-temps, les compagnies du Grand Tronc et du Grand Tronc-Pacifique avaient fait faillite et avaient été amalgamées à d'autres sociétés privées et gouvernementales pour former le Canadien National.

La crise économique et la baisse concomitante du trafic de marchandises contribuèrent à aggraver encore les problèmes des sociétés ferroviaires. La reprise économique des années 1933-1939 et la Deuxième Guerre mondiale amenèrent une augmentation tant du trafic ferroviaire que des coûts des sociétés exploitantes. En outre, le tarif du Nid de

Corbeau fut étendu graduellement à certains sous-produits des meuneries et distilleries ainsi qu'à certaines denrées fourragères. Les demandes visant à étendre l'application du tarif du Nid de Corbeau étaient habituellement fondées sur l'argument que les produits agricoles dérivés des céréales devaient subir une concurrence déloyale en raison du niveau préférentiel du tarif sur les produits de base. La politique qui, au début, visait à maintenir un tarif modéré (mais tout de même rentable à l'époque) pour le transport du grain destiné à l'exportation commençait à avoir des conséquences tout à fait imprévues. Celles-ci amenèrent une réglementation administrative encore plus poussée des tarifs applicables au transport des marchandises.

Par exemple, au cours des années 50, une entreprise avait ouvert, à Lethbridge (Alberta), une usine de broyage de graines de colza. Peu de temps après, le gouvernement de l'Alberta demandait que le tarif statutaire soit appliqué à la graine de colza et, en 1961, sa requête fut agréée. Il en résulta une détérioration de la position concurrentielle des entreprises de broyage de graines de colza établies en Alberta par rapport à celles établies dans l'Est. Le gouvernement albertain demanda donc l'application du tarif du Nid de Corbeau à l'huile et aux tourteaux tirés de la graine de colza. Le gouvernement fédéral se retrouva ainsi à subventionner le transport de ces produits en 1976, mais la subvention n'était pas assez élevée pour compenser la disparité des tarifs de transport au profit de la graine de colza non traitée.

Après la Seconde Guerre mondiale, les salaires et les autres coûts augmentèrent considérablement et la Commission canadienne des transports accepta de relever les tarifs pour le transport des marchandises. Dans le cas du tarif statutaire applicable au transport du grain, cependant, la Commission royale d'enquête Turgeon recommandait, en 1951, qu'il demeure sous le contrôle du Parlement. Dix ans plus tard, la Commission McPherson estimait que le coût variable du transport des céréales était plus élevé que le tarif du Nid de Corbeau. Elle recommanda aux compagnies d'abandonner les embranchements non rentables et au gouvernement fédéral d'accorder une subvention pour combler la différence entre le coût variable du transport du grain et le tarif statutaire, ainsi que d'augmenter éventuellement cette subvention pour couvrir en plus une partie adéquate des coûts fixes.

La Loi nationale sur les transports prévoyait de subventionner les embranchements non rentables qu'il était nécessaire de maintenir en état de fonctionnement dans l'intérêt public. Entre 1971 et 1982, les subventions à ce titre ont atteint la somme de 1,2 milliard de dollars, mais même une contribution de cette ampleur n'a pas permis de couvrir les pertes encourues sur le transport des céréales. L'inflation que l'on a connue au cours des années 70 a continué de faire augmenter le coût unitaire du transport du grain, alors que la loi maintenait les revenus unitaires au niveau convenu en 1897 et remis en vigueur par la suite en 1922. La quantité de céréales expédiée en vertu du tarif du Nid de Corbeau est passée de 13 millions de tonnes en 1958, l'année de référence des calculs de la Commission McPherson, à 30 millions de tonnes au cours de la campagne agricole 1981-1982.

En 1976, il était devenu évident que le transport des céréales au tarif statutaire faisait perdre de l'argent aux sociétés ferroviaires. Le rapport Snavely publié cette année-là concluait que les sociétés ferroviaires avaient perdu 105,5 millions de dollars en 1974 au chapitre du transport des céréales, sans tenir compte d'une éventuelle contribution aux coûts fixes[12]. Une compilation plus récente effectuée par J. C. Gilson indique que la perte s'élevait à 215 millions de dollars en 1980, après avoir tenu compte de la somme de 170 millions de dollars versée par le gouvernement fédéral à titre de subvention à la remise en état des embranchements. En ajoutant une contribution adéquate à l'égard des coûts fixes, le manque à gagner atteignait 299 millions de dollars[13].

Les pertes qui augmentaient d'une année à l'autre rendaient la situation inacceptable, tant pour les sociétés ferroviaires, le gouvernement fédéral – dont les subventions aux termes du programme de remise en état des embranchements avaient triplé entre 1974 et 1980 – que pour l'économie dans son ensemble. Comme il n'était plus rentable de transporter les céréales au tarif statutaire, les sociétés de chemin de fer avaient laissé se détériorer les infrastructures servant à la cueillette, à la manutention et au transport de ces denrées. On estime qu'au cours des campagnes agricoles de 1977 à 1979, la Commission canadienne du blé a dû renoncer ou surseoir à des exportations de grain pour une valeur de plus d'un milliard de dollars en raison des contraintes de transport. L'avenir de l'économie céréalière des Prairies était de plus en plus menacé et la situation devenait inacceptable pour les agriculteurs. Au début de 1982, le ministre fédéral des Transports confiait à M. J. C. Gilson le mandat de recommander, après consultation des parties intéressées, une réforme du système de tarification statutaire pour le transport du grain.

Idéalement, des considérations d'efficience économique, d'équité et de simplicité administrative militeraient en faveur d'une réforme du système de tarifs qui devrait chercher à atteindre les objectifs suivants :

- Éliminer ou réduire sensiblement les distorsions qui existent dans la composition de la production

agricole. Les prix des céréales sont fixés sur le marché international. Pour le grain qu'il produit, l'agriculteur touche le prix mondial moins le tarif de transport. Si le tarif est inférieur au coût réel du transport, le système encourage la production de céréales transportées au tarif statutaire et décourage la production d'autres produits agricoles, par exemple le bétail.

- « Utiliser au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas » (Loi nationale sur les transports, article 3). Jusqu'en 1984, les agriculteurs n'assumaient pas la totalité du coût du transport du grain, ce qui favorisait l'utilisation du chemin de fer au détriment du transport par camion.

- Faire en sorte que « chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir » (Loi nationale sur les transports, article 3). Le système en vigueur jusqu'en 1984 a entraîné un manque à gagner de 470 millions de dollars en 1980, et il aurait occasionné des déficits beaucoup plus élevés dans les années à venir.

- Tenir compte du fait que le gouvernement fédéral est disposé à assumer une part substantielle du coût du transport des céréales, mais que ses ressources sont limitées. Les producteurs de céréales devront supporter une partie accrue du coût du transport de leurs récoltes.

- Prévoir des garanties de performance et de service de la part des sociétés ferroviaires.

- Envisager une mise en place graduelle de la réforme. Le tarif statutaire en vigueur sans interruption de 1922 à 1983 a eu pour résultat que les coûts variables ont excédé les revenus tirés de ce tarif depuis au moins 1958. Il faudrait éviter d'interrompre soudainement l'octroi d'une subvention versée depuis aussi longtemps car un tel changement aurait des conséquences inacceptables pour les bénéficiaires.

- Protéger les producteurs de céréales contre toute hausse exorbitante des tarifs de transport dans l'avenir.

- Prévoir une révision périodique du nouveau système.

- Concevoir un système simple et facile à administrer.

Ayant à l'esprit ces objectifs, M. Gilson entreprit de minutieuses consultations avec les parties intéressées. Pour des raisons faciles à comprendre, ces délibérations suscitèrent un grand intérêt. Les revenus des producteurs de céréales sont directement influencés par les tarifs de transport, étant donné que ceux-ci touchent le prix mondial pour leurs produits moins le coût du transport. Si ce coût augmente, les revenus ainsi que les profits sont susceptibles de diminuer, en supposant que les autres coûts demeurent constants. La valeur de la marge bénéficiaire nette future est capitalisée et se reflète dans la valeur des terres cultivées, qui représentent le principal actif des agriculteurs. Une augmentation des tarifs de transport du grain aura vraisemblablement pour effet de réduire la valeur des terres cultivées.

Comme on pouvait s'y attendre, M. Gilson a constaté que les parties en présence avaient des intérêts divergents. Ainsi, certains prétendaient qu'on devait hausser les tarifs de transport du grain jusqu'à un niveau suffisant pour couvrir le coût total du transport et assurer un rendement adéquat du capital. Ils demandaient également que, dans l'avenir, l'avantage accordé aux agriculteurs en raison de l'application du tarif statutaire pour la campagne agricole 1981-1982 – la subvention du Nid de Corbeau – leur soit remis directement. Les coopératives céréalières, la Coalition pour la survie agro-alimentaire (regroupant entre autres l'Union des producteurs agricoles et la Coopérative fédérée) et, dans une certaine mesure, le gouvernement du Québec, s'opposèrent à une telle initiative, soutenant qu'on en viendrait à considérer qu'il s'agit d'une subvention à l'agriculture et non au transport. Ces derniers faisaient également valoir que l'octroi de subventions directes aux agriculteurs nuirait à l'industrie québécoise du bétail et de la viande. Ils demandaient que l'aide prévue soit versée en entier aux sociétés ferroviaires et que celles-ci soient tenues de maintenir, dans une mesure correspondante, les tarifs de transport du grain en deçà du niveau compensatoire. Les producteurs de céréales voulaient être protégés contre les augmentations futures des tarifs de transport causées par l'inflation; le gouvernement fédéral, pour sa part, insistait sur le fait que ses moyens financiers étaient limités à cet égard. Enfin, les experts ne s'entendaient pas sur la valeur de l'avantage procuré par le tarif du Nid de Corbeau, ni sur le niveau approprié de la contribution du transport du grain aux frais généraux des sociétés de chemins de fer.

Cherchant à trouver un compromis raisonnable entre ces positions divergentes, le rapport Gilson, publié en juin 1982, en venait aux conclusions suivantes :

- La différence entre un tarif compensatoire raisonnable pour le transport du grain, y compris une contribution aux coûts fixes, et le tarif statutaire (la subvention du Nid de Corbeau) correspondait à 644 millions de dollars pour la campagne agricole 1981-

1982. Ce chiffre fut par la suite rajusté à 659 millions, à la lumière de données plus récentes.

- La contribution à l'égard des coûts fixes devrait représenter 20 % des coûts variables liés au volume des expéditions.

- Le gouvernement fédéral devrait s'engager, par voie de législation, à verser annuellement un montant égal à la subvention du Nid de Corbeau pour 1981-1982. Les agriculteurs seraient ainsi assurés de toucher une somme équivalente à la subvention actuelle, indépendamment du fait qu'ils décident de produire des céréales bénéficiant d'un tarif statutaire.

- On devrait introduire graduellement un système de paiements d'indemnisation destiné à couvrir le manque à gagner des sociétés ferroviaires. Au cours de la première année, cette indemnisation ne devrait comporter aucune contribution à l'égard des coûts fixes; au cours de la seconde année, la contribution aux coûts fixes serait de 25 %, augmentant par tranche de 25 % au cours des années suivantes pour atteindre 100 % la cinquième année. Ainsi, le fardeau des expéditeurs et du gouvernement fédéral serait réduit.

- L'indemnisation pour le manque à gagner des sociétés ferroviaires devrait être versée en totalité à ces sociétés au cours de la première année du programme, un pourcentage croissant allant aux producteurs de céréales au cours des années subséquentes, jusqu'à la huitième année; par la suite, les producteurs toucheraient 81 % et les sociétés ferroviaires, 19 %. De cette façon, les producteurs auraient graduellement la possibilité de faire un choix entre le chemin de fer et d'autres modes de transport. Il faudrait prévoir la possibilité de retenir le versement de l'indemnisation allant aux sociétés ferroviaires si celles-ci n'affichent pas une performance satisfaisante ou ne fournissent pas un service adéquat.

- On devrait créer un organisme central de coordination qui aurait pour mandat de surveiller l'évolution de la performance des sociétés ferroviaires. La première tranche de 12 % des coûts fixes serait incluse dans la structure tarifaire. La tranche restante de 8 % ainsi que tous les coûts variables afférents aux lignes seraient liés à la performance des sociétés ferroviaires. Celles-ci seraient par le fait même incitées à offrir un service adéquat et à afficher une performance satisfaisante.

- Chaque producteur serait autorisé à toucher sa part de l'indemnisation sous la forme d'un paiement forfaitaire ou d'un crédit pour le transport de marchandises. Cette recommandation vise également à éviter de favoriser la production de céréales admissibles au tarif statutaire au détriment d'autres produits agricoles, et le transport ferroviaire au détriment du transport par camion.

- Le coût du transport, en regard des augmentations futures de la production céréalière, devrait être entièrement assumé par les producteurs, étant donné que ceux-ci en seront les principaux bénéficiaires.

- Toute hausse éventuelle des coûts afférents au volume de l'année de référence devrait être supportée, à parts égales, par le gouvernement fédéral et les producteurs, jusqu'à concurrence de 3 % pour les producteurs au cours des deux premières années; par la suite, les producteurs devraient assumer les trois premiers points de pourcentage des hausses de coûts, jusqu'à concurrence d'une hausse maximale globale de 4,5 %. Toute augmentation des coûts au delà de ce niveau devrait être absorbée par le gouvernement fédéral. Cette recommandation permettrait de mettre les producteurs à l'abri d'éventuelles hausses abruptes des coûts.

- Les coûts des sociétés ferroviaires, le système d'indemnisation, ainsi que le programme d'amélioration des embranchements devraient faire l'objet d'un examen tous les cinq ans. Les garanties des sociétés ferroviaires sur le plan de la performance et du service devraient être revues annuellement.

- L'indemnité versée aux agriculteurs devrait être calculée et distribuée par les responsables de l'administration de la loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. La part revenant à chaque producteur serait déterminée en fonction du rendement antérieur de chaque quart de section (tiré des données sur l'assurance-récolte), du système de rotation des cultures en usage dans la région, de la superficie totale cultivée, ainsi que de la hausse des tarifs pour le transport des marchandises vers la destination la plus rapprochée.

Le gouvernement fédéral a accepté, à quelques modifications près, les recommandations contenues dans le rapport Gilson. La seule modification importante portait sur la recommandation relative au partage des hausses éventuelles de coûts. Le gouvernement fédéral a proposé qu'au cours des trois premières années, les producteurs assument les trois premiers points de pourcentage de la hausse des coûts attribuable à l'inflation, et les six premiers points de pourcentage par la suite[14].

Si nous comparons les recommandations formulées par M. Gilson à la liste des éléments qu'il serait souhaitable d'inclure dans la réforme du régime de tarifs statutaires pour le transport du grain, nous constatons que le système envisagé est satisfaisant ou qu'il s'en approche dans la plupart des cas. La formule d'indemnisation proposée est complexe, mais il serait difficile d'en concevoir une plus simple

qui garantirait une certaine neutralité entre les divers produits agricoles et entre les modes de transport.

Le 14 novembre 1983, la Chambre des communes adoptait le projet de loi C-155, la Loi visant à faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest et modifiant certaines lois en conséquence. Cette Loi marque un tournant décisif dans le transport du grain au Canada. Elle renferme bon nombre des recommandations de M. Gilson, mais s'en éloigne aussi à certains égards.

Essentiellement, la Loi stipule que les sociétés ferroviaires devraient toucher, pour le transport du grain, un tarif suffisamment élevé pour couvrir les coûts variables et une partie des coûts fixes. Elle précise en outre que ce tarif devrait être subventionné par le gouvernement fédéral, par le biais du versement aux sociétés ferroviaires d'une aide financière correspondant aux avantages de l'Accord du Nid de Corbeau. Ce changement par rapport aux recommandations de M. Gilson est le résultat des pressions politiques incessantes exercées par les coopératives de producteurs de blé et les organisations agricoles du Québec[15]. La Loi renferme par ailleurs une clause garantissant que la part du tarif assumée par les producteurs eux-mêmes ne dépassera pas 4 % du prix des céréales en 1984, et que ce plafond sera graduellement relevé pour atteindre 10 % en 1988 et au cours des années suivantes. Cette disposition vise à protéger les agriculteurs contre l'éventualité d'un affaissement du prix des céréales à un moment où les taux d'intérêt sont élevés. La différence sera comblée par le gouvernement fédéral. Également, l'article 59 de la Loi autorise le ministre des Transports à conclure une entente avec des compagnies autres que le CP et le CN pour le transport du grain par chemin de fer. Cet article prévoit que les règlements afférents à la Loi s'appliqueront à la compagnie BC Rail, une société de la Couronne provinciale qui fait le transport du grain entre la région de Peace River et les ports du Pacifique.

La Loi prévoit la nomination d'un administrateur de l'Office du transport du grain et d'un comité consultatif supérieur du transport du grain. Entre autres, l'Administrateur aura la tâche de préciser les objectifs à atteindre pour les participants au système de transport du grain, de vérifier les résultats obtenus en regard de ces objectifs, d'esquisser les grandes lignes d'un régime de primes et de sanctions qui s'appliquera selon que les objectifs fixés auront été atteints ou non et, deux fois l'an, de faire rapport au ministre des Transports, au Comité et au Parlement sur les primes et les sanctions qui devraient être attribuées en vertu d'un tel régime. Il devra en outre élaborer un plan effectif de primes et de sanctions et fera des recommandations au Ministre sur l'opportunité de la mise en œuvre d'un tel plan.

La Commission canadienne des transports a pour mandat d'analyser et de vérifier les projets d'immobilisations des sociétés ferroviaires en matière de transport du grain, ainsi que les dépenses à ce titre. Chaque année, la Commission devra faire une évaluation des coûts variables afférents au volume des marchandises transportées et aux lignes, et elle désignera les embranchements tributaires du transport du grain. Elle devra également effectuer une analyse des coûts relatifs au transport du grain, en considérant notamment le coût en capital, le bienfondé de la contribution aux coûts fixes imputée au tarif de transport du grain, et l'équilibre à maintenir entre les revenus globaux du système ferroviaire et ses besoins à long terme.

Au cours de la campagne agricole 1985-1986, le ministre des Transports doit revoir le fonctionnement des modalités de partage des hausses de coûts entre le gouvernement et les expéditeurs, la pertinence du régime de primes et de sanctions pour les participants au système, ainsi que l'efficacité des dispositions visant à protéger les producteurs. Avant le 1er avril 1984, le Ministre devait également former un comité ayant pour mandat d'étudier toutes les questions touchant le mode d'indemnisation en matière de transport du grain qui, à son avis, contribuerait le plus au développement du secteur agricole au Canada. Ce comité, maintenant formé, est présidé par M. Gordon Hall; il est tenu de soumettre son rapport dans un délai d'un an.

Même si la Loi opère de profonds changements dans le régime de taux statutaires pour le transport du grain, elle favorise encore la culture des produits céréaliers désignés au détriment des autres produits agricoles et l'utilisation des chemins de fer au détriment des autres moyens de transport puisque ce n'est qu'en expédiant des produits désignés par chemin de fer que les agriculteurs continuent à bénéficier de la subvention implicite de l'Accord du Nid de Corbeau. De même, le système actuel subventionne toujours le transport des céréales réglementées. Le prix du grain dans les Prairies équivaut au prix mondial moins le coût du transport jusqu'au marché. Le transport subventionné a pour effet de hausser le prix des grains de provende ainsi que celui des céréales pour consommation humaine. Le système d'indemnisation actuel entraîne une augmentation du prix des céréales fourragères pour les éleveurs de bétail des Prairies, en comparaison d'un système de subventions directes aux producteurs de céréales. Par conséquent, l'avantage naturel dont jouissent les éleveurs des Prairies est artificiellement réduit.

Pour ces raisons, le paiement de la subvention du Nid de Corbeau aux agriculteurs plutôt qu'aux compagnies de chemins de fer favoriserait une plus grande efficience dans le secteur agricole au Canada. Les arguments qui militent en faveur de l'octroi de l'aide financière aux services ferroviaires sont toutefois bien connus : un tel système serait plus simple à administrer; en procédant de cette façon, il est plus facile de garantir un bon service; ce système comporterait moins de risques sur le plan international, car le versement d'une indemnité aux transporteurs risque moins d'être considéré comme une subvention à l'agriculture; il permet aussi d'éviter que la législation fiscale puisse réduire le montant revenant aux agriculteurs; enfin, on craint que l'application de taux compensatoires entraîne une réduction telle du trafic ferroviaire qu'il y aura congestion sur les routes.

Il est impossible de faire ici un examen exhaustif de cette question complexe. En fait, c'est le rôle qui a été confié au Comité Hall. Néanmoins, il semble approprié d'aborder certains principes et d'en exposer les répercussions.

La forme d'indemnisation la plus compatible avec le principe de l'efficience économique consisterait à verser un montant forfaitaire unique. Le mode de paiement pourrait, au besoin, être conçu de manière à éviter toute obligation fiscale non souhaitée. Le principe sur lequel devrait être basé le calcul du paiement forfaitaire est passablement clair : celui-ci devrait correspondre au montant qui serait nécessaire pour compenser la baisse de la valeur des terres résultant de l'application de tarifs de transport compensatoires. Personne ne sait dans quelle mesure la valeur des terres diminuerait; en effet, il est presque impossible d'estimer avec quelque précision la baisse éventuelle, surtout que celle-ci pourrait prendre la forme d'une augmentation moindre que celle qui pourrait autrement survenir.

Si le Comité choisit d'indemniser les agriculteurs, il devra évidemment déterminer quelles pourront être les modalités pratiques d'une compensation pour la baisse éventuelle de la valeur des terres. Pour l'instant, cette question est en partie conditionnée par la décision de verser une indemnité dont le montant global serait de l'ordre de 659 millions de dollars par année. Ce chiffre, établi à partir de diverses hypothèses, représente la somme qui serait nécessaire pour permettre aux services ferroviaires d'obtenir un taux de rendement raisonnable. Il est impossible en pratique d'en arriver à une solution parfaitement équitable, mais le montant total envisagé à titre de compensation (ou sa valeur actuelle, calculée selon un taux d'actualisation approprié) peut être considéré comme assez juste dans les circonstances. Par conséquent, le Comité devrait envisager la possibilité de répartir cette indemnité entre les agriculteurs selon le point de vue qu'il se fera de la baisse de la valeur des terres par suite de l'adoption de tarifs compensatoires.

Une bonne façon de procéder serait de fonder le mode de répartition sur des données historiques. En faisant intervenir des données futures dans le calcul, on risque de perpétuer certaines distorsions ou d'en créer de nouvelles, sans compter les difficultés qu'une telle approche peut soulever sur le plan administratif. En s'appuyant sur des données historiques, il serait possible de déterminer le montant de la subvention implicitement accordée à chaque agriculteur au cours des cinq dernières années, et d'établir l'indemnité devant aller à chacun en fonction de sa part respective de la subvention passée. Par exemple, si la subvention implicite s'élevait, en moyenne, à un milliard de dollars au cours des dernières années, et qu'un agriculteur a reçu un avantage équivalant à 10 000 dollars, il aurait droit à 0,001 % de l'indemnité totale.

Si ces principes étaient adoptés, bon nombre des objections qui ont été soulevées en ce qui concerne l'indemnisation des agriculteurs seraient surmontées. Ainsi, pas plus qu'un éventuel paiement aux services ferroviaires, un paiement forfaitaire aux agriculteurs ne devrait être considéré, à l'échelon international, comme une subvention à la production agricole. L'emploi de données historiques éviterait de créer des distorsions, comme cela risque de se produire si la formule est fondée sur un critère applicable au cours des années futures, par exemple la superficie ensemencée ou la valeur marchande de la production céréalière. En outre, la tâche administrative se limiterait à déterminer quel devrait être le montant du paiement forfaitaire.

Dans le cadre d'un régime axé sur l'indemnisation des agriculteurs, la question de la garantie concernant le service ferroviaire poserait plus de difficultés; celle-ci cependant ne devrait pas être plus sérieuse pour les agriculteurs que pour les expéditeurs d'autres produits. Tous les expéditeurs seraient soumis aux mêmes conditions. Une contraction du réseau ferroviaire ne surviendra que dans la mesure où d'autres modes de transport pourront se substituer au rail. Un déplacement important du trafic en faveur du camionnage entraînerait des problèmes de congestion, ce qui ferait augmenter le coût du transport routier et diminuer l'attrait de ce mode de transport. Ces effets contribueraient à maintenir la position concurrentielle des services ferroviaires. Par conséquent, nous ne sommes pas convaincus que le réseau ferroviaire subirait une contraction importante dans un régime de tarifs compensatoires.

Tout en reconnaissant que la question est complexe, nous croyons néanmoins que les données

disponibles, dans l'ensemble, incitent à réexaminer soigneusement la possibilité d'indemniser les agriculteurs plutôt que les sociétés ferroviaires. Par conséquent,

30 Nous recommandons que, si le comité chargé d'étudier la question du paiement de la subvention du Nid de Corbeau juge approprié de réexaminer en profondeur le mode de paiement actuel, il envisage sérieusement la possibilité d'indemniser directement les agriculteurs concernés et de faire défrayer par les expéditeurs la totalité du tarif-marchandises prescrit dans la Loi C-155 (Loi de 1983 visant à faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest et modifiant certaines lois en conséquence), sous réserve de la clause de protection qu'elle renferme. Dans l'esprit de l'article 59 de la Loi, dont l'objectif est d'accorder aux producteurs de céréales de la région de Peace River les avantages du régime du Nid de Corbeau, nous recommandons instamment que cette mesure s'applique également aux céréaliculteurs de cette région.

L'abandon de certains embranchements

Puisque le transport du grain par chemin de fer, en vertu de la réglementation en vigueur, n'est plus une activité rentable depuis au moins 25 ans, le comité McPherson avait conclu qu'il était impératif de rationaliser le réseau ferroviaire. À la suite du rapport de M. Emmett Hall publié en 1977, des recommandations faites par le Comité sur le développement ferroviaire des Prairies en 1978, ainsi que du rapport Neil paru en 1979, quelque 3 400 kilomètres de voies secondaires non rentables ont été abandonnés à venir jusqu'au milieu de 1983, et l'on estime que 1 000 kilomètres additionnels seront abandonnés dans un avenir rapproché. Le reste du réseau d'embranchements subsistera au moins jusqu'à l'an 2000.

Outre les économies que réalisent les sociétés ferroviaires, l'abandon du service sur les embranchements non rentables comporte d'autres aspects importants. On a ainsi soutenu que cette contraction du réseau ferroviaire condamnait à l'extinction certaines petites localités des Prairies. Toutefois, le déclin des petits centres commerciaux des Prairies serait dû à l'usage répandu de l'automobile, qui a facilité les déplacements vers les agglomérations plus importantes où les consommateurs ont accès à une plus grande variété de marchandises et de services[16]. Le rapport Hall de 1977 signalait que la fermeture des élévateurs à grain ne ferait perdre aux localités concernées qu'un nombre négligeable d'emplois.

L'abandon d'un embranchement augmente la distance moyenne séparant les fermes de l'élévateur à grain le plus rapproché. Avant l'avènement de l'automobile, des élévateurs à grain étaient construits à tous les 12 à 16 kilomètres et le transport par charrette ne dépassait pas alors 6 à 8 kilomètres. Aujourd'hui, il n'est pas plus difficile de livrer le grain par camion à un élévateur situé à 40 kilomètres de distance, ce qui permet de ne construire ces installations qu'à tous les 80 kilomètres. Il est ainsi possible de rationaliser le réseau d'embranchements sans perte indue de temps ou d'argent pour l'agriculteur.

L'abandon des embranchements non rentables entraîne une utilisation accrue des routes, le transport du grain vers l'élévateur le plus rapproché se faisant alors par camion. Il en résulte une usure plus rapide des routes. L'entretien et la réparation des voies ferrées incombent aux sociétés ferroviaires. La responsabilité correspondante pour les routes relève des provinces. Il est difficile de déterminer l'importance du fardeau fiscal transféré aux gouvernements provinciaux par suite de l'abandon de certains embranchements. Les expériences relatives aux effets du camionnage sur l'usure des routes ont surtout été menées aux États-Unis, et l'on peut se demander dans quelle mesure leurs résultats s'appliquent au Canada où prévalent des conditions climatiques différentes. Selon une première estimation, la valeur actualisée (en dollars de 1983) du coût de l'usure supplémentaire des routes d'ici la fin du siècle en raison de l'abandon effectif ou projeté de certains embranchements ferroviaires dans les Prairies serait de l'ordre de 90 à 140 millions de dollars[17]. Cette somme est relativement modeste, compte tenu du fait qu'au cours de l'année financière se termimant le 31 mars 1981, les provinces des Prairies ont dépensé 738 millions de dollars au chapitre de la voirie[18]. Nous croyons néanmoins que le gouvernement fédéral devrait dédommager les provinces pour les dépenses supplémentaires occasionnées à ce titre par la cessation du service sur divers embranchements ferroviaires.

Le programme d'aide au transport des provendes

Comme pour le tarif du Nid de Corbeau, le Programme d'aide au transport des aliments pour le bétail a eu des conséquences imprévues qui ont provoqué des distorsions économiques et réduit l'efficience, bien que ces effets aient été de moindre envergure. Ce programme fut adopté en 1941, après plusieurs années au cours desquelles les récoltes de grain avaient été excellentes. Dans le cadre de l'effort de guerre, le gouvernement fédéral désirait alors accroître la production de viande dans l'Est du Canada et en Colombie-Britannique. Un régime de subventions fut ainsi conçu dans le but d'égaliser le prix des aliments pour le bétail dans toutes les

régions du Canada. Ce programme devait prendre fin en juin 1942, mais il a été maintenu avec certaines modifications jusqu'à aujourd'hui, de sorte que ce qui devait être un expédient de courte durée est demeuré en vigueur depuis maintenant plus de 40 ans.

Le régime a pour effet de réduire l'avantage comparatif des Prairies dans la production des bovins et des porcins. En 1976, l'aide au transport des provendes a été réduite de 4 dollars la tonne courte pour les expéditions vers la Colombie-Britannique et de 6 dollars la tonne courte pour celles à destination de l'Ontario et de l'ouest du Québec. Dans ce dernier cas, les changements apportés ont presque fait disparaître la subvention. L'aide accordée au nord et à l'est du Québec ainsi qu'aux provinces maritimes est demeurée inchangée car on faisait valoir que les éleveurs de ces régions devaient s'en remettre davantage à des fournisseurs de l'extérieur pour s'approvisionner en grains de provende. Suite aux représentations faites par le gouvernement de la Colombie-Britannique, l'aide à cette province a été rétablie à son niveau d'avant 1976. Au cours des dernières années, les expéditions faites dans le cadre de ce programme se sont élevées à environ 2 millions de tonnes par année et les subventions ont entraîné des déboursés annuels de l'ordre de 15 millions de dollars.

D'abord adopté pour remédier à un problème temporaire en temps de guerre, le Programme en est venu à servir d'autres objectifs, en l'occurrence la réduction et l'égalisation du prix des aliments pour bétail à l'extérieur des Prairies. En neutralisant les avantages découlant de l'emplacement géographique pour la production de certaines espèces animales, la subvention a privé les Prairies d'une possibilité de diversification, sans gain apparent pour le pays[19]. Par conséquent,

31 Nous recommandons que le Programme d'aide au transport des aliments pour le bétail soit graduellement interrompu sur une période de cinq ans.

Les tarifs de l'Est

Les tarifs de l'Est s'appliquent au transport du grain et de la farine destinés aux marchés d'exportation et expédiés par bateau de la tête des Grands Lacs aux ports de la baie Georgienne et, de là, par train, vers Montréal, Halifax ou d'autres ports de la côte Est. Avant 1967, la Commission canadienne des transports fixait ces tarifs de manière à éviter que les expéditions soient détournées vers Buffalo pour être ensuite acheminées vers New York par chemin de fer ou par voie navigable. En 1967, une loi fédérale eût pour effet de geler ces tarifs à leur niveau de 1960; la différence entre le tarif compensatoire pour le transport des marchandises, tel qu'établi par la Commission canadienne des transports, et le tarif statutaire bloqué au niveau de 1960 devait alors être comblée par une subvention du gouvernement fédéral. Au cours des dernières années, cette subvention a atteint près de 35 millions de dollars, pour une quantité expédiée d'environ un million de tonnes par année. Compte tenu que le tarif ne varie pas mais que l'inflation continue toujours de progresser, le montant versé en subventions ne devrait cesser d'augmenter. Selon des études récentes, le risque d'un détournement du trafic vers Buffalo n'existe plus et la subvention ne répond plus aux besoins pour lesquels elle avait été conçue à l'origine[20]. Par conséquent,

32 Nous recommandons que, d'ici cinq ans, le tarif applicable dans l'Est au transport du grain et de la farine provenant des Prairies soit graduellement relevé au niveau du tarif compensatoire, et que la subvention versée pour combler l'écart actuel soit progressivement éliminée.

La capacité du réseau ferroviaire et son financement

Au cours des 20 dernières années, le transport de marchandises par chemin de fer à destination de l'Ouest a augmenté considérablement. Durant la période 1968-1980, le tonnage transporté a presque doublé. On prévoit également une forte croissance pour la période 1980-1992, alors que les expéditions de houille, de potasse, de soufre et de céréales devraient continuer à progresser à un rythme soutenu[21]. Ces dernières années, on s'est préoccupé de plus en plus du fait que le réseau ferroviaire au Canada ne disposera pas de la capacité nécessaire pour transporter le volume prévu de marchandises.

Une projection réaliste du trafic ferroviaire permet de constater que 170 millions de tonnes-mille brutes par mille de marchandises seront acheminées vers l'Ouest en 1992. Par le passé, la capacité de pointe des liaisons ferroviaires les plus achalandées du CN et du CP a atteint seulement 90 millions de tonnes-mille brutes par mille. Il importe donc d'augmenter sensiblement la capacité du réseau, et les deux principales sociétés ferroviaires ont annoncé des plans en vue d'investir des sommes substantielles dans leurs systèmes de transport des marchandises, plans qui reposent sur certaines hypothèses au chapitre du financement[22]. Pour pouvoir réaliser l'augmentation projetée de la capacité du réseau, ces sociétés estiment qu'elles devront procéder à des immobilisations de l'ordre de 5 milliards de dollars dans l'Ouest au cours de la période 1983-1987. Environ 80 % de ces investissements seraient consacrés aux infrastructures ferroviaires et 20 % à

l'équipement. Les compagnies de chemin de fer prévoient affecter une somme additionnelle de 1,8 milliard de dollars à leurs programmes d'immobilisations dans le Centre et l'Est du Canada. Un programme d'investissement de 6,8 milliards de dollars représente un effort considérable, si l'on considère que l'actif total des sociétés ferroviaires au Canada était évalué à 16,6 milliards de dollars en 1980. Même en supposant que cette évaluation est inférieure à la réalité parce que les éléments d'actif sont comptabilisés selon les prix en vigueur au moment où les immobilisations ont été faites et que les investissements des sociétés ferroviaires ont une longue durée économique, il est évident que les projets d'investissement des transporteurs ferroviaires sont de très grande envergure.

Les compagnies de chemin de fer soutiennent que le volume additionnel de marchandises qu'elles prévoient transporter dans les années à venir justifie une telle augmentation de la capacité du réseau. Toutefois, elles ont fait valoir par le passé qu'elles ne pourraient trouver les fonds nécessaires, ni à même leurs propres ressources ni sur les marchés financiers, tant que la question du tarif du Nid de Corbeau ne serait pas réglée. À défaut d'avoir solutionné ce problème, les pertes auraient continué à augmenter rapidement, compte tenu de l'inflation et de la hausse du volume des expéditions, et auraient pu absorber complètement les profits de ces sociétés. Alors, même si l'augmentation de la capacité du réseau dans l'Ouest était en soi une entreprise rentable, il est possible que les investisseurs eussent refusé de consentir les crédits nécessaires à la réalisation de ce programme d'immobilisations. En éliminant le manque à gagner des sociétés ferroviaires résultant du tarif statutaire pour le transport du grain, ces dernières seront probablement en mesure de supporter les coûts financiers de l'augmentation de la capacité du système de transport par rail dans l'Ouest.

Le secteur manufacturier et les tarifs pour le transport des marchandises dans l'Ouest

Les provinces de l'Ouest cherchent depuis longtemps à devenir moins dépendantes de la production de biens primaires. Devant l'amplitude des fluctuations de la demande et des prix pour ces produits, elles aspirent à une plus grande stabilité économique et tentent de diversifier leurs activités en favorisant l'essor du secteur manufacturier. Notre analyse indique toutefois que l'on aurait tendance à exagérer l'ampleur de l'instabilité économique dans la région de l'Ouest. Certains considèrent qu'un système de prix établis en fonction de « la valeur du service » – où les tarifs de transport sont plus élevés pour les produits manufacturés que pour les matières premières, et le tarif par tonne-mille moins élevé pour le trafic entre les provinces centrales et la Colombie-Britannique que pour le trafic avec les Prairies – entrave le développement du secteur manufacturier dans cette région. Ce point de vue a été exprimé à plusieurs reprises et avec insistance par les Premiers ministres des provinces des Prairies qui, tout en affirmant ne vouloir ni privilège spécial ni traitement de faveur, ont fait valoir que le présent système de tarifs – fondé sur la Loi nationale sur les transports – était injuste[23].

Le gouvernement de l'Alberta a proposé un nouveau système de tarification pour le transport des marchandises, en vertu duquel les tarifs seraient fixés uniquement en fonction des milles-wagon, indépendamment du produit transporté. Pour chacun des principaux types de wagons servant au transport des marchandises, on établirait un tarif minimum pour la distance la plus courte et la distance la plus longue au cours d'une année de référence; pour les trajets intermédiaires, le tarif serait proportionnel à la distance parcourue. Le système proposé est connu sous le nom de Politique des prix équitables ou PPE.

Deux points doivent être précisés concernant la PPE. Premièrement, les tarifs minima applicables à la plus courte et à la plus longue distance suffiraient à peine à couvrir les coûts variables; les tarifs-marchandises seraient donc beaucoup moins élevés qu'à l'heure actuelle. Le manque à gagner des sociétés ferroviaires devrait alors être comblé par une subvention du gouvernement. Deuxièmement, la réduction des tarifs applicables au transport des marchandises ne favoriserait pas forcément le secteur manufacturier dans la région de l'Ouest. Si le coût du transport des matériaux et de divers biens de production, ainsi que celui des produits finis, étaient réduits d'un pourcentage à peu près identique dans l'Est et dans l'Ouest, la position concurrentielle du secteur manufacturier de l'Ouest, par rapport à celui de l'Est, demeurerait pratiquement la même et les changements apportés au système de tarification ne contribueraient pas à favoriser le développement des activités manufacturières dans cette région. Nous supposons ici que la réduction des tarifs-marchandises entraînera une baisse correspondante des coûts et des prix, tant dans l'Ouest que dans l'Est.

Après la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest, tenue en 1973, un consortium d'entreprises d'experts-conseil a été mandaté pour analyser les effets de l'adoption de la PPE[24]. L'étude a porté sur 40 industries manufacturières qui, de l'avis du gouvernement fédéral et des provinces de l'Ouest, ont été jugées importantes ou prometteuses pour l'Ouest (tableau 10-2). Pour chaque industrie, dans l'Est et dans l'Ouest, on a calculé les frais de

Tableau 10-2

Frais de transport aux termes de la Politique des prix équitables (PPE) proposée, Canada, 1971

En pourcentage

CTI	Industrie	En proportion de la valeur des expéditions : Frais de transport applicables — Frais en vigueur — Est	Frais en vigueur — Ouest	Aux termes de la PPE — Est	Aux termes de la PPE — Ouest	Réduction des frais de transport imputable à la PPE — Est	Réduction des frais de transport imputable à la PPE — Ouest	Changement[1] dans la position concurrentielle de l'Ouest dans le cadre de la PPE
	Agriculture et aliments							
101	Viande et volaille	2,41	3,43	1,86	2,33	0,55	1,10	0,55
102	Transformation du poisson	2,56	2,34	1,86	1,81	0,70	0,53	-0,17
103	Préparation de fruits et légumes	5,58	3,45	3,60	2,01	1,98	1,44	-0,54
104	Produits laitiers	0,28	0,29	0,21	0,18	0,07	0,11	0,04
105	Farine et céréales de table	4,42	5,93	2,63	3,21	1,79	2,72	0,93
106	Aliments pour animaux	7,07	7,66	3,49	3,26	3,58	4,40	0,82
107	Produits de boulangerie-pâtisserie	1,83	1,08	0,98	0,55	0,85	0,53	-0,32
108	Autres industries de produits alimentaires	1,34	3,48	0,64	2,33	0,70	1,15	0,45
109	Industries des boissons	1,95	2,89	0,79	1,58	1,16	1,31	0,15
172	Tanneries	1,18	1,61	0,56	0,46	0,64	1,15	0,51
	Énergie, produits chimiques et raffinage							
295	Fonte et affinage	2,65	3,73	1,63	2,11	1,02	1,62	0,60
365	Raffineries de pétrole	3,75	5,28	2,69	3,79	1,06	1,49	0,43
373	Matières plastiques et résines synthétiques	7,15	5,09	3,25	1,82	3,90	3,27	-0,63
375	Peintures et vernis	2,58	2,68	2,03	2,29	0,55	0,39	-0,16
376	Produits chimiques d'usage industriel	3,68	5,90	1,92	4,03	1,76	1,87	0,11
	Secteurs à coefficient élevé de main-d'œuvre ou à faibles coûts de transport							
321	Aéronefs et pièces d'aéronefs	1,24	2,65	0,62	1,13	0,62	1,52	0,90
244	Vêtements pour dames	0,13	-	0,13	-	-	-	-
	Produits du bois							
251	Scieries, ateliers de rabotage et usines de bardeaux	10,10	3,80	6,29	2,61	3,81	1,19	-2,62
252	Usines de placages et de contreplaqués	6,84	10,12	4,24	6,21	2,60	3,91	1,31
254	Portes, châssis et autres bois travaillés	5,88	3,02	4,02	1,77	1,86	1,25	-0,61
271	Usines de pâtes et papiers	4,17	2,94	2,08	1,40	2,09	1,54	-0,55
286	Impression commerciale	1,46	1,25	0,72	0,60	0,74	0,65	-0,09

Tableau 10-2 (fin)

En pourcentage

CTI	Industrie	En proportion de la valeur des expéditions : Frais de transport applicables — Frais en vigueur — Est	Frais en vigueur — Ouest	Aux termes de la PPE — Est	Aux termes de la PPE — Ouest	Réduction des frais de transport imputable à la PPE — Est	Réduction des frais de transport imputable à la PPE — Ouest	Changement[1] dans la position concurrentielle de l'Ouest dans le cadre de la PPE
	Fer et acier							
291	Fonderies et aciéries	6,01	7,62	4,57	5,15	1,44	2,47	1,03
292	Usines de tubes et tuyaux d'acier	5,23	12,39	3,38	5,97	1,85	6,42	4,57
302	Fabrication d'éléments de charpentes métalliques	3,00	4,15	1,39	2,10	1,61	2,05	0,44
304	Emboutissage, matriçage et revêtement de produits en métal	3,16	7,20	1,87	3,41	1,29	3,79	2,50
308	Ateliers d'usinage	2,36	2,81	1,10	1,10	1,26	-1,71	0,45
309	Autres industries de produits en métal	2,84	5,32	1,66	2,93	1,18	2,39	1,21
311	Instruments aratoires	3,75	6,45	2,19	3,52	1,56	2,93	1,37
315	Autres industries de la machinerie et de l'équipement	4,59	2,94	2,15	1,76	2,44	1,18	-1,26
324	Fabricants des carrosseries de camions et de remorques	8,35	11,64	4,93	6,50	3,42	5,14	1,72
	Secteurs axés sur les marchés régionaux							
162	Produits en caoutchouc	3,03	0,89	1,77	0,42	1,26	0,47	-0,79
261	Meubles de maison	3,85	2,81	2,41	1,53	1,44	1,28	-0,16
264	Meubles de bureau	4,26	5,01	2,77	2,41	1,49	2,60	1,11
328	Construction et réparation d'embarcations	3,47	1,47	1,99	0,71	1,48	0,76	-0,72
335	Matériel de communication	2,06	4,35	0,99	2,04	1,07	2,31	1,24
336	Matériel électrique d'usage industriel	1,90	2,03	0,53	0,57	1,37	1,46	0,09
338	Fils et câbles électriques	1,52	3,58	0,87	1,78	0,65	1,80	1,15
354	Produits en béton	12,72	6,09	8,72	3,10	4,00	2,99	-1,01
355	Verre et articles en verre	4,19	3,76	2,51	1,68	1,68	2,08	0,40

1 Un signe négatif indique une détérioration de la position concurrentielle de l'Ouest.

SOURCE P. S. Ross et Associés, et collaborateurs, *Two Proposals for Rail Freight Pricing: Assessment of Their Perspective Impact*, rapport préparé à l'intention du Comité fédéral-provincial sur le transport dans l'Ouest, septembre 1974, tableaux 5-A à 5-E.

transport réels pour l'année 1971, ainsi que les frais correspondant aux tarifs de la PPE[25]. Les frais de transport en 1971 dans l'Est, en pourcentage de la valeur des produits expédiés, variaient entre 0,13 % (vêtements pour dames) et 12,72 % (produits en béton). Dans l'Ouest, ils variaient entre 0 % (vêtements pour dames) et 12,39 % (tubes et tuyaux d'acier). Dans l'Est, la diminution des frais de transport se situe donc entre 0 point de pourcentage (vêtements pour dames) et 4,0 points de pourcentage (produits en béton) et, dans l'Ouest, entre 0 point de pourcentage (vêtements pour dames) et 6,4 points de pourcentage (tubes et tuyaux d'acier).

Si, pour une industrie donnée, la différence entre les tarifs en vigueur et les tarifs correspondant à la PPE était supérieure (inférieure) dans l'Ouest que dans l'Est, alors l'adoption de la PPE entraînerait une amélioration (détérioration) de la position concurrentielle de l'Ouest. L'introduction de la PPE améliorerait la position concurrentielle de l'Ouest dans 25 industries, l'affaiblirait dans 14 et ne changerait rien à la situation actuelle dans une industrie. Dans le cas de 27 industries, l'incidence du changement serait inférieure à 1 point de pourcentage de la valeur des marchandises expédiées; dans 10 industries, elle varierait entre 1 et 2 % et, dans trois industries, elle serait supérieure à 2 % (dans l'industrie du sciage, du rabotage et de la fabrication des bardeaux, 2,62 % en faveur de l'Est; dans l'industrie des tubes et tuyaux d'acier, 4,55 % en faveur de l'Ouest; et dans l'industrie de l'emboutissage, du matriçage et du revêtement de produits en métal, 2,50 % en faveur de l'Ouest).

Nous avons calculé l'incidence globale de la PPE pour les 40 industries manufacturières étudiées (tableau 10-3). L'adoption de la PPE aurait eu pour effet de réduire les frais de transport de 40,1 % dans l'Est et de 40,5 % dans l'Ouest. L'avantage pour la région de l'Ouest aurait été minime.

Par contre, le système aurait coûté très cher au gouvernement fédéral. Nous avons estimé que la perte de revenus pour les transporteurs aurait été de 383 millions de dollars en 1971, soit 0,41 % du PNB. Même avec le système de tarification actuel, le rendement du capital dans l'industrie ferroviaire est déjà très faible; par conséquent, il aurait été nécessaire de combler le manque à gagner des compagnies de chemins de fer par une subvention. La perte de revenus précitée aurait représenté 2,3 % des recettes du gouvernement fédéral en 1971. Pour obtenir une estimation approximative du fardeau qu'aurait imposé un tel programme dans les années subséquentes, nous avons supposé que la baisse de revenus aurait été proportionnelle au volume transporté (exception faite du transport du grain réglementé) et à l'indice de déflation du PNB. Ces calculs indiquent que la perte de revenus des sociétés ferroviaires aurait été de 986 millions de dollars en 1980, soit un montant équivalent à 0,33 % de la DNB et à 2 % des recettes du gouvernement fédéral[26]. Ces résultats font ressortir que la PPE se traduirait par une subvention importante sans pour autant améliorer la position concurrentielle du secteur manufacturier dans l'Ouest.

Tableau 10-3

Effet de la Politique des prix équitables (PPE) proposée sur les frais de transport dans le secteur manufacturier, Canada, 1971

	Coûts		Indice	
	En réalité	Aux termes de la PPE	En réalité	Aux termes de la PPE
	En dollars par tonne		Canada = 100	
Région de l'Est	8,80	5,27	94	95
Région de l'Ouest	10,96	6,52	118	117
Canada	9,32	5,55	100	100

SOURCE P. S. Ross et Associés, et collaborateurs, *Two Proposals for Rail Freight Pricing: Assessment of Their Perspective Impact*, rapport préparé à l'intention du Comité fédéral-provincial sur le transport dans l'Ouest, septembre 1974, Tableau 6-C.

Un système de tarification fondé sur la distance mais qui ne comporterait pas de subvention pourrait permettre une structure de tarifs semblable à celle proposée dans la PPE, mais dont le niveau serait relevé sensiblement pour couvrir l'ensemble des coûts des sociétés ferroviaires et assurer un bénéfice adéquat. Un tel système n'améliorerait pas la position concurrentielle du secteur manufacturier de l'Ouest davantage que ne l'aurait fait la PPE, telle que proposée à l'origine. En outre, les sociétés ferroviaires ne seraient pas incitées à accroître leur efficacité, étant donné qu'elles pourraient faire absorber aux usagers la totalité de leurs coûts. Une version modifiée de la PPE ne favoriserait pas une affectation socialement optimale des ressources[27].

Évidemment, il serait toujours possible de concevoir un système qui permettrait de venir en aide aux industries manufacturières de l'Ouest en manipulant certains tarifs de transport des marchandises. Toutefois, dans l'hypothèse où le Parlement jugerait qu'une subvention serait justifiée et souhaitable, il faut signaler qu'une telle mesure ne constituerait pas la meilleure solution dans les circonstances. En outre, cette forme d'intervention irait à l'encontre de la

déclaration des Premiers ministres des provinces des Prairies, qui avaient affirmé que l'Ouest ne demandait aucun privilège spécial et ne s'attendait à aucun traitement de faveur. Par conséquent,

33 Nous recommandons de préserver la souplesse actuelle du système de libre tarification pour le transport des marchandises, tel que prévu dans la Loi nationale sur les transports. S'il est jugé dans l'intérêt national de développer et de diversifier le secteur manufacturier dans l'Ouest, les initiatives en ce sens ne devraient pas reposer sur une manipulation des tarifs de transport des marchandises.

La nationalisation des infrastructures ferroviaires

Dans bon nombre de cas, les anomalies apparentes de la tarification du transport des marchandises, les plaintes exprimées à ce sujet, ainsi que les débats acerbes auxquels ces questions ont souvent donné lieu ont pour origine un désaccord sur la part des coûts fixes qui devrait être imputée à diverses classes d'expéditions. En général, on s'entend sur le fait que le tarif applicable à toute expédition de marchandises, sauf peut-être pour les céréales désignées dans la loi, devrait couvrir les coûts variables de cette expédition. Une façon de régler le problème des tarifs-marchandises serait de nationaliser les infrastructures ferroviaires, en accordant aux compagnies de chemins de fer une indemnité convenable, d'absorber les frais d'entretien, de réparation et d'expansion du réseau à même les recettes gouvernementales, et de louer par la suite ces infrastructures aux sociétés ferroviaires, moyennant peut-être des frais nominaux. Nous examinerons trois aspects de cette proposition : les coûts, les avantages et les conséquences qu'elle comporte sur le plan administratif.

Selon une étude, les coûts imputables aux infrastructures ferroviaires s'élevaient à 821 millions de dollars en 1972[28]. Nous pouvons faire une estimation approximative de ces coûts pour 1980 en corrigeant les données de 1972 pour tenir compte de l'inflation et en assumant qu'il n'y a eu aucune expansion des infrastructures entre 1972 et 1980. On obtient ainsi le chiffre de 1 760,8 millions de dollars pour 1980, ce qui représente 2,6 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral cette année-là.

Les résultats de l'étude sur la Politique des prix équitables montrent que l'adoption d'un système de tarification axé sur les coûts variables n'aurait que des effets négligeables sur la position concurrentielle du secteur manufacturier de l'Ouest – par rapport à celui de l'Est – et ne favoriserait pas la diversification économique de cette région. La nationalisation des infrastructures ferroviaires aurait sensiblement les mêmes effets.

Une telle mesure aurait par ailleurs des répercussions sérieuses sur le plan de l'efficacité de la gestion et de l'administration du réseau ferroviaire canadien. Il est très rare que les immobilisations d'un système ferroviaire soient la propriété de l'État et que l'exploitation des chemins de fer soit assurée, sur une base commerciale, par une ou des entreprises du secteur privé ou du secteur public – autrement dit, que la responsabilité pour les infrastructures ferroviaires soit dissociée de celle de l'exploitation du réseau. L'organisme chargé de prendre des décisions quant à l'emplacement des nouvelles immobilisations et l'importance des sommes à y investir aurait une connaissance imparfaite des opérations des sociétés impliquées dans l'exploitation des services ferroviaires. Celles-ci, de leur côté, pourraient être portées à blâmer l'organisme responsable des infrastructures pour les pertes financières subies et les lacunes au chapitre du service.

Dans la plupart des industries, les immobilisations peuvent servir à remplacer d'autres facteurs de production. Par ailleurs, la perspective de réaliser des bénéfices incite les gestionnaires à combiner les facteurs de façon optimale afin de réduire au minimum les coûts de production. Cela tient également dans le secteur du transport ferroviaire. La séparation de la responsabilité relative aux infrastructures de celle inhérente à la gestion du réseau ferroviaire risquerait presque à coup sûr d'entraîner une baisse d'efficience dans ce secteur d'activité. Par conséquent,

34 Nous recommandons que les infrastructures ferroviaires ne soient pas nationalisées.

La Canada West Foundation recommandait de créer une société de la Couronne qui deviendrait propriétaire des infrastructures des deux plus importantes compagnies de chemins de fer opérant à l'ouest de Thunder Bay. Un tel arrangement représenterait environ la moitié du coût de la nationalisation de l'ensemble des infrastructures ferroviaires mais il en aurait tous les inconvénients, sans compter qu'il se révélerait administrativement plus complexe du fait que les sociétés de transport par rail demeureraient propriétaires des infrastructures situées dans l'Est du pays. En outre, une politique en vertu de laquelle les coûts d'infrastructure dans l'Ouest seraient financés à même les impôts fédéraux, tandis que dans l'Est, ils seraient couverts par les tarifs de transport des marchandises, serait jugée injuste et inéquitable.

Les tarifs-marchandises et le coût de la vie

Depuis le début de la colonisation des Prairies, les gens de l'Ouest se sont plaints du fait que les sociétés ferroviaires ont profité de leur position monopolistique pour maintenir à un niveau élevé les tarifs de transport des biens manufacturés acheminés vers l'Ouest et qu'elles ont, par le fait même, réduit le niveau de vie dans cette région. La question qui se pose est de savoir si cette plainte est fondée.

Dans les provinces des Prairies, la population est moins nombreuse et de densité plus faible que dans les provinces du Centre du Canada. Le secteur manufacturier joue un rôle plus important dans la vie économique des provinces centrales et, en moyenne, les entreprises manufacturières y sont de plus grande taille, sans compter que l'énorme marché de l'Est des États-Unis est à proximité. On devrait donc s'attendre à ce que la concurrence soit plus vive sur le marché des biens manufacturés dans les provinces du Centre que dans les Prairies; en outre, les grandes entreprises de fabrication établies dans la région centrale devraient avoir un plus grand pouvoir commercial que celles – plus petites – des Prairies. Enfin, comme nous l'avons déjà mentionné au début du chapitre, les sociétés ferroviaires bénéficient d'une position monopolistique plus avantageuse dans les provinces des Prairies que dans les provinces du Centre du pays.

Dans de telles circonstances, les fabricants des Prairies dont les produits sont expédiés vers les provinces centrales auraient à affronter une forte concurrence de la part des importateurs et des manufacturiers localisés dans cette région. Pour demeurer concurrentiels, les produits destinés au marché des provinces du Centre du pays doivent être expédiés à des tarifs relativement bas. Dans la région des Prairies, la concurrence exercée par les fabricants locaux est en général assez faible, de sorte que les tarifs fixés par les sociétés ferroviaires pour le transport des marchandises sont élevés. Le tableau 10-4 montre que les revenus par tonne-mille sur le transport des biens manufacturés sont beaucoup moins élevés lorsque ces biens sont expédiés des Prairies vers les provinces du Centre du Canada que dans le sens contraire. En 1980, les revenus réalisés sur les expéditions de biens manufacturés des provinces centrales vers les Prairies étaient de 4,89 cents par tonne-mille, contre 2,35 cents dans le sens contraire. Au sein de la région du Centre, les revenus provenant du transport des biens manufacturés s'élevaient à 4,41 cents par tonne-mille, alors qu'ils étaient de 4,57 cents dans la région des Prairies. L'écart est faible et donne à entendre que le transport routier constitue, à l'intérieur de l'une et l'autre régions, un facteur de concurrence qui influe sensiblement sur les tarifs de transport des marchandises.

Tableau 10-4

Recettes de transport provenant des expéditions de biens manufacturés et de produits divers, à destination et en provenance de certaines régions, Canada, 1980

En cents par tonne-mille

À destination/ En provenance	Provinces centrales	Provinces des Prairies
Provinces centrales	4,41	4,89
Provinces des Prairies	2,35	4,57

SOURCE Commission canadienne des transports, *Analyse du volume des denrées, 1978-1980, trafic ferroviaire dans les wagons canadiens*, document de référence nº 1-6, Ottawa, CCT, 1982, tableau 64.

Les données montrent que les sociétés ferroviaires se sont comportées selon le modèle du monopole discriminant. Cela ne veut pas dire, cependant, qu'elles ont profité indûment de leur position monopolistique, compte tenu du fait qu'elles doivent réaliser des revenus suffisants pour couvrir l'ensemble de leurs coûts tout en dégageant un bénéfice raisonnable. Ainsi, en 1980, le taux de rendement sur le capital investi était de 6,4 % dans l'industrie du transport ferroviaire; c'est un niveau peu élevé en comparaison de la plupart des autres industries (tableau 10-5).

Deux points doivent être signalés concernant ces données. Les pertes subies dans le transport du grain ont pour effet d'abaisser le taux de rendement des sociétés de chemins de fer. Il est toutefois possible que le taux de rendement réalisé sur le transport d'autres types de marchandises, en particulier les biens manufacturés expédiés vers les provinces des Prairies, soit excessif. Si nous rajustons le taux de rendement des sociétés ferroviaires, afin de tenir compte de la perte imputable au transport du grain réglementé – selon les chiffres fournis dans le rapport Gilson – nous obtenons, pour l'année 1980, un taux de rendement corrigé de 10,7 %, ce qui est légèrement plus élevé que la moyenne de l'ensemble des industries.

Mais il y a d'autres éléments à considérer. L'inflation a un effet sur le rendement réel de l'actif car elle influe sur l'amortissement, l'évaluation des stocks et

Tableau 10-5

Rendement de l'actif total dans certaines industries, Canada, 1969-1980

En pourcentage

	1969	1971	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Agriculture, exploitation forestière et pêche	5,4	4,4	5,9	7,3	7,7	9,8	10,4	11,0
Exploitation minière	7,0	5,2	7,6	8,3	8,5	8,4	11,8	11,3
Industrie manufacturière	6,5	6,0	7,6	7,4	6,9	8,1	9,4	9,3
Outillage de transport	7,5	7,4	7,2	8,5	7,6	6,6	7,0	4,1
Entreposage	4,4	6,9	8,2	8,1	9,4	8,6	8,7	12,9
Communications	5,8	6,2	7,5	7,0	7,1	7,2	7,8	7,6
Services d'utilité publique	6,2	4,7	6,4	7,0	8,2	8,6	9,0	8,9
Construction	4,8	5,0	7,0	6,8	6,0	6,1	7,0	7,5
Commerce de gros	5,7	5,9	6,6	6,7	5,9	6,7	7,8	7,9
Transport	4,1	4,3	4,9	5,2	5,4	6,3	7,0	7,3
aérien	3,6	4,6	4,6	5,1	6,8	7,1	6,8	7,2
maritime	3,8	3,7	4,4	2,4	0,5	3,9	5,5	6,7
ferroviaire	2,6	2,6	2,9	3,9	4,2	4,8	6,3	6,4
par camion	7,7	7,6	6,2	6,9	7,8	8,3	9,2	9,3
par autocar	9,0	4,3	6,1	4,2	3,7	5,9	5,3	11,3
en taxi	6,5	5,1	6,6	6,4	9,8	7,4	8,4	11,3
par pipeline	7,1	7,8	9,0	9,3	9,3	9,0	8,4	7,7
autres	6,3	3,5	5,7	6,1	5,5	6,4	6,7	6,5
Ensemble des industries	6,1	5,8	7,4	7,5	7,4	8,2	9,5	9,5

SOURCE Transports Canada, « Canadian Freight Transportation System Performance and Issues », Document de travail, août 1981; et Banque de Commerce canadienne impériale, *Capital at Work: Selected Corporate Ratios*.

l'endettement. Faute de temps et de ressources, nous n'avons pu faire une analyse détaillée de ces facteurs; cependant, d'après des calculs récents, la valeur comptable nette de l'actif immobilisé des sociétés ferroviaires (y compris les terrains) s'élevait à 6 057 millions de dollars en 1979, tandis que la valeur de remplacement de ce capital était estimée à 8 795 millions de dollars, soit un montant 45 % plus élevé[29]. Il est raisonnable de supposer que le rajustement au titre de l'amortissement aurait été moins important dans la plupart des autres industries étant donné que la durée utile des immobilisations dans le secteur du transport ferroviaire est plus longue.

Nous en sommes donc venus à la conclusion que, même si les tarifs-marchandises sont plus élevés à destination des Prairies et à l'intérieur de cette région qu'à destination et au sein des provinces centrales, cette situation est attribuable à des facteurs géographiques et démographiques plutôt qu'à une exploitation abusive du pouvoir monopolistique des sociétés ferroviaires. Pour remplacer le système de tarification actuel, la Commission canadienne des transports pourrait décréter les tarifs et subventionner le transport dans l'Ouest. Mais cela aurait un effet défavorable sur l'efficience dans le secteur du transport ferroviaire au Canada, alors que c'est la région de l'Ouest qui a le plus à gagner d'un système de transport efficace. Des mesures visant à favoriser, sans toutefois subventionner, les modes de transport concurrents comme le camionnage et le transport aérien pourraient remédier en partie à la situation. La croissance démographique future des Prairies jouera également un rôle important en regard des désavantages découlant d'une population relativement peu nombreuse et dispersée.

La croissance de la productivité dans l'industrie du transport ferroviaire au Canada

Nous avons abordé les problèmes qui affligent le réseau ferroviaire dans l'Ouest et les plaintes qu'il suscite. Il pourrait s'en dégager une image partielle, donnant la fausse impression que les sociétés ferroviaires canadiennes sont inefficaces et qu'elles servent mal l'économie du pays. Rien n'est plus éloigné de la réalité. Le taux de croissance de la productivité dans l'industrie canadienne du transport ferroviaire a été d'environ 3 % par année, soit près du double du taux enregistré aux États-Unis dans ce secteur[30]. La productivité des sociétés ferroviaires canadiennes a augmenté à un rythme environ 40 % plus élevé que celui de l'ensemble de l'économie

canadienne, et le niveau de croissance moyen de 3 % est supérieur à ce que l'on observe dans 30 des 31 industries canadiennes pour lesquelles des données ont été compilées dans une étude récente[31].

Le transport routier

Le transport routier joue un rôle très important dans l'économie canadienne. Les camions transportent un plus grand tonnage de marchandises que les trains; par contre, les sociétés ferroviaires transportent en général des marchandises plus lourdes et sur de plus longues distances que les camions. Également, l'automobile et l'autocar ont supplanté le train comme moyen de transport des voyageurs sur de courtes et de moyennes distances, comme c'est le cas pour l'avion sur les longs trajets. Bien que le rôle dévolu au transport routier soit quelque peu différent de celui du chemin de fer, il est néanmoins tout aussi important. Cela est vrai dans l'Ouest du pays comme dans l'Est.

Il convient de signaler que le transport routier a donné lieu à très peu de plaintes dans l'Ouest du Canada. Pour bien saisir la signification de ce phénomène, nous devons être conscients du fait que le camionnage a bénéficié de plusieurs avantages d'ordre psychologique. Le chemin de fer s'est trouvé en situation de monopole dans les Prairies jusqu'aux années 20 et l'avènement du camion comme moyen de transport a permis l'introduction d'un service concurrent depuis longtemps attendu. Les routes étant financées par les provinces, les coûts fixes des entreprises de camionnage n'étaient pas aussi élevés que ceux des sociétés ferroviaires et elles n'ont pas eu à résoudre l'épineux problème de la répartition inégale des coûts fixes entre diverses expéditions de marchandises. En outre, le camionnage commercial est une industrie où l'on doit tenir compte non seulement de la concurrence des entreprises rivales, mais également de la possibilité que les producteurs préfèrent acheter leurs propres camions et livrer eux-mêmes leurs produits si les tarifs sont trop élevés. Dans le cas des produits manufacturés ayant une grande valeur ajoutée, c'est-à-dire des biens dont le rapport valeur/poids est relativement élevé, le camionnage et, à un degré moindre, le transport aérien ont accaparé la majeure partie du trafic. Par ailleurs, la construction des routes et la réglementation du transport routier relèvent des provinces, alors que les chemins de fer relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Cela a également contribué à éliminer le mécontentement régional. Dernier élément mais non le moindre, le transport routier n'est soumis à aucun tarif statutaire et la loi n'impose aux exploitants aucune perte substantielle sur le transport de certaines catégories de marchandises; par conséquent, ni le matériel ni le service ne se détériorent pour une telle raison. En Saskatchewan et au Manitoba, la réglementation du camionnage est à l'origine de certaines pertes et de lacunes au plan de l'efficience[32], mais celles-ci n'ont pas de commune mesure avec les pertes subies par les transporteurs ferroviaires en raison du système de tarifs du Nid de Corbeau.

Quant à savoir si le transport routier au Canada et dans l'Ouest canadien est aussi efficace qu'il pourrait l'être, la question reste posée. Idéalement, les frais de transport par camion devraient couvrir le coût de la construction des routes ou, du moins, de leur entretien. Ce que l'on sait au sujet des effets du camionnage sur l'usure des routes est imprécis et provient de recherches menées aux États-Unis; ces résultats ne s'appliquent peut-être pas aux conditions climatiques de notre pays. Il importerait aussi que la réglementation du camionnage soit coordonnée entre les provinces, pour que le transport routier puisse concurrencer les chemins de fer de façon aussi profitable que possible pour l'économie du pays. En nous référant à un document antérieur du Conseil économique[33],

35 Nous réitérons les recommandations contenues dans le rapport final du Conseil sur la réglementation à l'effet d'éliminer tout règlement limitant la liberté d'exploitation des transporteurs commerciaux, de simplifier la procédure de demande des permis de camionnage, d'abolir toute réglementation des prix et de permettre aux détenteurs d'un permis de transport privé de transporter les biens des entreprises affiliées en plus de ceux de la société mère.

Le transport maritime

Dans l'Est du Canada, le transport maritime joue un rôle important, tant dans le commerce intérieur que dans les échanges avec l'étranger, notamment le transport qui se fait sur les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. Dans l'Ouest du pays, le transport maritime dessert avant tout le secteur du commerce international, en raison de l'absence de voies navigables à l'intérieur des terres. En 1980, les ports de la Colombie-Britannique ont vu transiter quelque 57 millions de tonnes de marchandises, dont environ 90 % représentaient des chargements à destination de l'étranger et 10 % des produits arrivant au pays. Environ 70 % des chargements effectués étaient constitués de marchandises en vrac : houille, grain, soufre, potasse et produits forestiers. L'expansion des installations portuaires de Vancouver et de Prince Rupert se poursuit et l'on ne prévoit aucun problème sérieux de capacité, sauf peut-être pour la manutention du grain où les importants contrats d'exportation conclus par le gouvernement pourraient surcharger le système de façon imprévisible. Les investissements considérables effectués dans les installations de

manutention du grain de Prince Rupert, dont le financement a été assuré en partie par le gouvernement de l'Alberta, devraient permettre de disposer d'un autre terminal portuaire indispensable. Les convois et l'équipement hautement mécanisé de chargement des marchandises en vrac ont permis d'accroître de façon remarquable la productivité du système ferroviaire canadien. Les deux tiers de la production de céréales transportées en vertu du tarif statutaire passent par Thunder Bay et la Voie maritime du Saint-Laurent, et le tronçon le plus faible de ce réseau – l'écluse n° 7 du canal Welland – devrait être en mesure d'absorber sans encombrement le trafic prévu jusqu'au tournant du siècle. Toutefois, une expansion de la Voie maritime impliquera de longs délais de réalisation (de 10 ans ou plus), et il est donc important de prévoir aussi précisément que possible la croissance future du trafic.

Le Canada exporte surtout des produits en vrac, dont le transport est en général effectué par des navires battant pavillon étranger. Dans l'ensemble, cet arrangement s'est avéré fiable et peu coûteux; c'est là un aspect important, considérant la vive concurrence qui prévaut sur les marchés des produits primaires. Des frais de transport élevés réduiraient l'avantage concurrentiel des producteurs canadiens. En raison de l'importance vitale des ports de la Colombie-Britannique pour les échanges commerciaux avec les pays du littoral du Pacifique, il faudra continuer de veiller à ce que nous ayons des installations portuaires convenables, en accordant l'importance requise aux infrastructures et aux conditions d'exploitation.

Une certaine controverse s'est manifestée sur la question de la clause dite de « délestage », en vertu de laquelle les conteneurs destinés à plus d'un consignataire dans un rayon de 80 kilomètres de Vancouver doivent être déchargés au quai. On prétend qu'en raison de cette clause, une partie du trafic des conteneurs destinés à Vancouver est détournée vers Seattle. Toutefois, l'abolition de la clause de délestage ne signifierait pas forcément que les conteneurs à destination du Canada qui sont actuellement expédiés à Seattle seraient livrés au port de Vancouver. Le marché des États-Unis est beaucoup plus important que le marché canadien et de nombreux navires transportent des conteneurs destinés en partie aux États-Unis et en partie au Canada. À moins qu'un navire n'ait à son bord un grand nombre de conteneurs devant aller au Canada, il est plus économique de décharger toute la cargaison à Seattle et d'acheminer les conteneurs destinés au Canada par voie de terre plutôt que de faire une escale au port de Vancouver[34]. Par contre, certains produits céréaliers spéciaux sont exportés vers des pays du littoral du Pacifique par conteneur, et le fait que des navires puissent éviter de faire escale à Vancouver en raison de la clause de délestage n'est pas sans risquer de nuire aux exportations conteneurisées du Canada.

Il est à l'avantage du Canada que les conditions demeurent fortement concurrentielles dans le secteur du transport maritime. Récemment, on a commencé à se préoccuper du fait que la concurrence dans ce secteur pourrait diminuer dans l'avenir[35]. En 1974, la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) a adopté un code de conduite pour les conférences maritimes, applicable aux navires de ligne régulière, c'est-à-dire les navires faisant le transport des marchandises selon des horaires et des itinéraires fixes. Ces conférences sont des associations de compagnies de navigation dont les navires parcourent un itinéraire commercial précis et qui, d'un commun accord, fixent les tarifs et la nature des services offerts. L'article 2 du Code de la CNUCED prévoit que le transport des marchandises autres qu'en vrac par des navires de ligne régulière sera réparti de la façon suivante : une part de 40 % du volume découlant des échanges entre les deux nations commerçantes devrait être réservée aux compagnies de navigation de chacun des deux pays, tandis que les 20 % qui restent pourraient être transportés par des compagnies de navigation d'autres pays.

Le Code a été ratifié en octobre 1983, la Communauté économique européenne (CEE) l'acceptant sous réserve des Accords de Bruxelles. En vertu des Accords de Bruxelles, les échanges commerciaux entre pays développés (les pays de la CEE et d'autres pays membres de l'OCDE prêts à y adhérer sur une base de réciprocité) seraient considérés en bloc et ne seraient pas régis par les exigences sévères du Code de la CNUCED en ce qui concerne la nationalité des transporteurs. Pour les échanges entre pays développés et pays en voie de développement, les accords stipulent que le Code sera en vigueur, mais que la part du volume transporté devant aller aux compagnies de navigation des pays développés sera déterminée en fonction de critères commerciaux.

Depuis l'adoption du Code de la CNUCED, les compagnies de navigation non associées à une conférence maritime ont connu une croissance rapide, ce qui a eu un effet modérateur sur les tarifs de transport des marchandises. Néanmoins, le principe d'exclusivité que renferme le Code de la CNUCED entrave la concurrence, et la possibilité qu'il soit aussi appliqué au transport des marchandises en vrac est une source d'inquiétude. Le même commentaire vaut en ce qui concerne le rôle de plus en plus important joué par les flottes des pays membres du COMECON, qui permettent aux pays communistes

de se livrer à des pratiques d'exclusivité dans le transport des marchandises et qui présentent une menace grave pour la viabilité économique des compagnies de navigation commerciale de la CEE. Nous croyons qu'il importe de surveiller de près les développements éventuels qui pourraient compromettre la concurrence dans le domaine du transport par mer, et nous estimons que le gouvernement canadien devrait faire tous les efforts nécessaires pour favoriser le maintien de services de transport à coût modique, au bénéfice de notre commerce avec l'étranger.

Le transport aérien

L'avion sert principalement au transport des voyageurs; en effet, sur de longues distances, il est devenu le plus important mode de transport pour les personnes. Néanmoins, de 12 à 15 % des revenus des lignes aériennes au Canada proviennent du transport des marchandises. Lorsque la rapidité compte avant tout parce que le produit est périssable ou requis d'urgence, ou lorsque la marchandise n'est pas volumineuse et que sa valeur est élevée, le transport aérien reçoit la préférence. En outre, certains endroits comme le Grand Nord ne sont accessibles que par ce moyen de transport.

Entre 1950 et 1973, l'année où est survenue la hausse des prix de l'OPEP, le transport des marchandises par avion a connu une croissance rapide, la part de ce secteur dans l'ensemble des revenus provenant du transport des marchandises au Canada ayant presque quadruplé. Parce que le transport aérien comporte une consommation plus grande de carburant par tonne-mille que les autres modes de transport, il n'est pas étonnant que sa croissance ait considérablement ralenti depuis 1973. Au début des années 70, le carburant comptait pour environ 10 % des coûts d'exploitation; il en représente aujourd'hui 30 %. Si le prix du pétrole continue d'augmenter plus rapidement que celui des autres produits, comme le prédisent la plupart des experts, le coût du transport aérien continuera d'être un facteur restrictif.

Le développement du trafic aérien, surtout vers les petites localités, sera également limité par le coût des aéroports. Seuls les aéroports les plus importants génèrent des revenus suffisants pour couvrir leurs frais d'exploitation. Pour qu'un aéroport atteigne le seuil de la rentabilité, plus de 4 millions de voyageurs doivent y transiter chaque année; seuls les aéroports de Toronto (13,4 millions de voyageurs en 1981), de Vancouver (6,8 millions), de Dorval à Montréal (6,3 millions) et de Calgary (4,3 millions) dépassent ce seuil[36]. Tous les autres aéroports sont exploités à perte. La construction d'aéroports dans des régions éloignées est coûteuse et ces installations ne peuvent s'autofinancer. Dans ces conditions, la construction ou l'agrandissement d'un aéroport constitue, d'un point de vue national, un investissement essentiellement spéculatif. Cela ne signifie pas que ces travaux ne sont jamais justifiés en fonction d'un critère de service public, mais les décisions dans ce domaine doivent être prises avec discernement et prudence.

Les pipelines

Les pipelines interviennent pour un quart de l'ensemble des tonnes-mille de marchandises transportées au Canada. Ils constituent un mode de transport très spécialisé, limité essentiellement au pétrole et au gaz naturel. Leur avenir dépend de l'importance et de l'emplacement des découvertes éventuelles de gisements d'hydrocarbures. La technologie du transport de la houille sous forme de boue liquide par pipeline n'est pas encore au point. En outre, ce nouveau mode de transport pour la houille doit rivaliser avec un des systèmes les plus efficaces et les plus hautement mécanisés : les convois de transport de houille par chemin de fer.

Conclusion

On a toujours attribué une grande importance au rôle que jouent les transports dans le développement économique. L'analyse contenue dans le présent chapitre indique que les problèmes de l'Ouest dans ce domaine ne gênent pas forcément la croissance économique dans cette région. Les frais de transport représentent un pourcentage relativement faible du prix de vente des produits manufacturés. La concurrence que se livrent les sociétés ferroviaires et les entreprises de camionnage est vive, et elle tend à maintenir les tarifs de transport des marchandises à un niveau raisonnable. Dans le cas des produits en vrac, la concurrence du marché intervient pour limiter les tarifs.

Des recherches approfondies ont été effectuées sur l'incidence d'une tarification du transport des marchandises reposant uniquement sur la distance. En tenant compte des changements de tarifs applicables aux facteurs de production et aux produits, les résultats montrent qu'un tel système n'aiderait pas l'Ouest à développer et à diversifier son industrie manufacturière. La position concurrentielle du secteur manufacturier des provinces de l'Ouest demeurerait pratiquement inchangée par rapport à celle du secteur manufacturier de la région du Centre du Canada. Les tarifs de transport pour les biens manufacturés acheminés des provinces centrales vers les Prairies sont plus élevés que pour ceux expédiés dans la direction inverse. Cette situation contribue à hausser le coût de la vie dans les Prairies,

mais elle avantage également les entreprises manufacturières de cette région.

Tout indique que la Loi nationale sur les transports, qui s'inspire du principe de la concurrence sur le marché, a contribué à favoriser la croissance de la productivité des sociétés ferroviaires. Puisqu'on s'apprête à modifier le tarif statutaire pour le transport du grain, le plus grand obstacle à l'expansion de la capacité ferroviaire dans la région de l'Ouest est en voie d'être éliminé. Exception faite des expéditions de produits en vrac sur de longues distances, pour lesquelles les sociétés ferroviaires possèdent un avantage naturel, le camionnage occupe une place aussi importante sur le marché du transport dans l'Ouest que dans le reste du Canada. Le développement des installations portuaires de la côte Ouest offre des possibilités adéquates en regard du transport par mer des produits que nous échangeons avec des pays étrangers.

Le système de transport au Canada est efficace et sert bien les intérêts du pays tout comme ceux de la région de l'Ouest. Toutefois, certains éléments à caractère institutionnel ont des effets préjudiciables qui risquent de s'aggraver dans l'avenir. En donnant suite rapidement aux recommandations que nous avons faites, plusieurs des problèmes qui existent à l'heure actuelle se trouveraient en grande partie solutionnés.

11 Le secteur des services et la croissance économique

Le secteur des services constitue à la fois l'activité économique la plus importante et celle qui connaît la croissance la plus rapide, tant dans les provinces que dans le pays tout entier. En tant que tel, il représente donc l'un des principaux moteurs de la croissance économique, ce qui est à la fois logique et normal puisque les services contribuent largement à l'augmentation du niveau de vie et sont responsables de la création de la plupart des nouveaux emplois. Les pouvoirs publics dans les provinces de l'Ouest doivent donc prêter la plus grande attention au secteur des services, s'ils veulent stimuler la croissance des emplois ou du niveau de vie, ou des deux à la fois.

Le secteur des services regroupe une vaste gamme d'activités, dont certaines ont acquis une place de premier plan tant leur contribution à la croissance de l'emploi a été importante. Une comparaison entre ce qui s'est passé dans les provinces de l'Ouest et ailleurs, au Canada ou à l'étranger, confirme que les changements survenus au cours des deux dernières décennies sont à peu près les mêmes. Il en résulte qu'aujourd'hui les services procurent des emplois, de loin, à la vaste majorité des gens; c'est vrai pour la région comme pour l'ensemble du Canada, ou tout autre pays étranger, et il n'y a aucune raison pour que cela change.

Les services contribuent également à la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie, et donc à la hausse du niveau de vie. Cette contribution est à la fois directe, grâce à l'efficience accrue du secteur des services lui-même, et indirecte, à cause de la relation qui existe entre les services et tous les autres secteurs d'activité. Tout cela fait ressortir la nécessité d'une nouvelle orientation des politiques gouvernementales.

La place des services dans l'économie

La structure économique de l'Ouest diffère beaucoup de celle du reste du Canada, mais il existe aussi plusieurs ressemblances importantes.

Les différences découlent de la taille relative des secteurs de la fabrication et de l'exploitation des ressources, quoique ces deux secteurs producteurs de biens comptent ensemble pour à peu près la même proportion de l'emploi et de la production dans les provinces de l'Ouest que dans le reste du Canada. La part du secteur des ressources naturelles dans l'ensemble des emplois est supérieure dans l'Ouest à ce qu'elle est en Ontario et au Québec; la différence est même très importante dans le cas de la Saskatchewan. Par contre, la part du secteur manufacturier dans l'ensemble du marché de l'emploi est beaucoup plus importante en Ontario et au Québec qu'elle ne l'est dans l'Ouest.

Quant aux similitudes qui existent entre l'Ouest et le reste du Canada, elles proviennent surtout de la taille relative du secteur des services. Dans les deux régions, l'emploi du secteur tertiaire représentait environ les deux tiers de l'emploi total en 1981. Le secteur des services est aussi celui qui enregistre la plus forte croissance dans chaque province comme dans l'ensemble du pays. Ainsi, sous cet angle particulièrement important, on peut dire, au risque d'en étonner quelques-uns, que la structure économique de l'Ouest n'est pas tellement différente de celle du reste du Canada.

Ce vaste secteur comprend 129 types d'activités économiques, selon le Manuel de la classification type des industries (1971); ces activités sont réparties en 21 grandes catégories, elles-mêmes regroupées en cinq divisions industrielles :

Services collectifs, commerciaux et personnels
- Enseignement et services annexes
- Services médicaux et sociaux
- Organisations religieuses
- Divertissement et loisirs
- Services fournis aux entreprises
- Services personnels
- Hébergement et restauration
- Services divers

Administration publique et défense
- Administration fédérale
- Administration provinciale
- Administration locale
- Autres services gouvernementaux

Commerce
- Commerce de gros
- Commerce de détail

Finances, assurances et immeuble
- Institutions financières
- Assureurs
- Agences d'assurance et immeuble

Tableau 11-1

Répartition de l'emploi selon l'industrie et la province, Canada, 1961 et 1981

En pourcentage

	Agriculture	Exploitation forestière	Pêche et piégeage	Mines, carrières et puits de pétrole	Fabrication	Construction	Transports, communications et autres services publics	Commerce	Finances, assurances et immeuble	Services collectifs, commerciaux et personnels	Administration publique et défense	Toutes les industries[1]
1961												
Terre-Neuve	1,5	6,3	7,7	3,9	11,2	8,8	14,0	17,4	1,3	16,3	11,6	100,0
Île-du-Prince-Édouard	27,5	0,4	6,2	--	9,0	6,6	8,3	14,3	1,7	17,0	8,9	100,0
Nouvelle-Écosse	5,2	1,8	3,2	4,3	14,6	6,7	10,7	15,8	2,4	19,3	15,8	100,0
Nouveau-Brunswick	7,2	6,0	2,1	0,9	16,3	6,3	12,4	16,7	2,2	19,8	10,0	100,0
Québec	7,6	2,5	0,2	1,5	27,2	7,4	9,4	14,4	3,6	20,4	5,8	100,0
Ontario	7,2	0,8	0,1	1,8	27,5	6,6	8,3	15,8	4,2	20,0	7,7	100,0
Manitoba	17,7	0,4	0,4	1,7	13,9	6,2	11,9	17,1	3,6	19,1	7,9	100,0
Saskatchewan	37,5	0,4	0,4	1,3	4,8	5,4	9,5	14,3	2,2	18,5	5,7	100,0
Alberta	21,6	0,6	0,2	3,6	8,8	7,8	9,9	16,7	3,1	19,5	8,1	100,0
Colombie-Britannique	4,2	3,8	0,8	1,5	20,2	6,5	11,2	17,7	4,0	22,1	8,2	100,0
Canada[2]	10,2	1,7	0,6	1,9	22,3	6,8	9,6	15,7	3,6	20,0	7,6	100,0
1981												
Terre-Neuve	0,6	1,8	4,6	3,1	17,0	7,6	8,8	16,8	3,0	27,6	9,1	100,0
Île-du-Prince-Édouard	10,6	0,5	5,1	0,2	10,6	8,1	7,3	14,9	2,9	28,6	11,1	100,0
Nouvelle-Écosse	2,3	1,3	2,0	1,8	14,9	6,6	8,0	17,4	4,4	29,2	12,2	100,0
Nouveau-Brunswick	2,5	3,2	1,2	1,4	16,7	7,4	9,2	17,1	3,6	27,8	9,8	100,0
Québec	2,7	0,8	0,1	1,1	22,4	5,2	8,2	16,4	5,1	30,5	7,6	100,0
Ontario	3,3	0,3	0,1	1,0	23,8	5,7	7,2	16,8	5,9	29,0	7,0	100,0
Manitoba	8,5	0,3	0,3	1,4	14,1	5,3	10,3	17,4	5,1	28,6	8,7	100,0
Saskatchewan	19,4	0,3	0,1	2,9	6,2	7,0	8,1	16,9	4,3	26,8	7,9	100,0
Alberta	6,9	0,3	--	6,4	9,0	10,8	8,4	17,0	5,5	28,2	7,4	100,0
Colombie-Britannique	2,4	2,8	0,5	1,7	14,8	7,8	9,2	17,6	5,6	30,5	7,2	100,0
Canada[2]	4,2	0,9	0,3	1,8	19,2	6,5	8,0	16,9	5,4	29,3	7,6	100,0

1 À l'exclusion des secteurs d'activités non précisés ou non définis.
2 À l'exclusion du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Transports, communications et autres services publics

Transports
Entreposage
Communications
Énergie électrique, gaz et eau

Le secteur des services comprend de toute évidence un très large éventail d'activités et d'entreprises. Bien qu'il inclut parfois des services destinés uniquement aux entreprises ou aux ménages, la majeure partie des industries du secteur peuvent répondre aux besoins des deux à la fois.

Le tableau 11-1 montre comment l'emploi se répartit entre les principales industries. La catégorie la plus importante en 1981, selon l'importance relative des emplois qu'elle procurait au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, était celle des services collectifs, commerciaux et personnels. Dans toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan, le commerce arrivait au second rang. En Saskatchewan, il se classait troisième, derrière l'agriculture. En Colombie-Britannique et au Manitoba, la catégorie qui arrivait au troisième rang était celle de la fabrication, alors qu'en Alberta, c'était la construction. L'emploi relatif à deux types d'activités commerciales – le commerce et les services collectifs, commerciaux et personnels – dépassait de loin celui que fournissait l'exploitation des ressources naturelles. Dans toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan et peut-être de l'Alberta, l'industrie manufacturière tenait une place relativement importante par rapport à la plupart des autres industries. En ce sens, la structure de l'emploi des provinces de l'Ouest est très semblable à celle du reste du Canada.

Le profil de la production brute dans l'Ouest ressemble lui aussi beaucoup à celui du reste du Canada (graphique 11-1). En 1961, la part des services dans l'ensemble de la production était légèrement plus grande dans l'Ouest que dans le reste du Canada; en 1981, elle était légèrement plus petite. Dans les deux cas, la part des services dépassait 60 % de la production totale; le reste venait des industries du secteur de la production des biens.

Tant dans l'Ouest que dans le reste du Canada, la répartition de la production brute et de l'emploi est remarquablement identique. Dans les deux cas, en 1961, les services représentaient une proportion légèrement plus grande de la production que de l'emploi. En 1981, c'était l'inverse.

Au total, l'emploi a progressé rapidement entre 1961 et 1981 (tableau 11-2). Pendant la période 1971-1981, c'est en Alberta que l'emploi a augmenté le plus rapidement, suivie de près par la Colombie-Britannique; la Saskatchewan et le Manitoba venaient loin derrière.

Entre 1971 et 1981, l'emploi de trois branches d'activité a progressé plus rapidement que la moyenne dans les quatre provinces. Dans les trois cas, il s'agissait d'industries de services. L'industrie des finances, des assurances et de l'immeuble arrivait en tête du peloton avec un taux de croissance de l'emploi deux fois supérieur à la moyenne générale qui prévalait au Manitoba et en Saskatchewan, un peu moins que deux fois en Alberta, et à un taux supérieur d'un tiers à la moyenne en Colombie-Britannique. L'industrie des services collectifs, commerciaux et personnels venait ensuite, suivie de près par le commerce. Les deux premières branches d'activité ont en outre progressé plus rapidement que la moyenne dans les quatre provinces, entre 1961 et 1971; quant à l'industrie du commerce, elle a progressé à peu près au même rythme que la moyenne enregistrée au cours de la période. Si on considère l'ensemble des 20 années, l'industrie des finances, des assurances et de l'immeuble, de même que celle des services collectifs, commerciaux et personnels, ont progressé beaucoup plus rapidement que la moyenne dans chacune des provinces de l'Ouest.

À l'autre bout de l'échelle, l'emploi agricole a effectivement chuté dans les quatre provinces au cours des années 60 et dans trois des quatre provinces au cours des années 70. La seule exception est la Colombie-Britannique où l'emploi agricole a augmenté dans les années 70, à un rythme toutefois inférieur à celui de l'emploi total.

Le tableau 11-2 donne un aperçu de la croissance des emplois dans chaque industrie, encore que cela puisse être trompeur étant donné que des taux élevés de croissance peuvent s'expliquer, en partie, par la taille que l'industrie avait au départ. Il faut donc examiner en même temps la répartition des gains d'emploi par industrie. De tels gains ont été importants. Au cours des années 70, ils se sont élevés à environ 100 000 emplois pour le Manitoba et la Saskatchewan et à un peu plus de 500 000 pour l'Alberta et la Colombie-Britannique. Au moins un tiers de ces nouveaux emplois ont été créés dans une industrie de services – soit les services collectifs, commerciaux et personnels; la proportion des emplois ainsi créés a varié entre 30 % en Alberta et 41 % au Manitoba (tableau 11-3). Le commerce de gros et de détail se classait facilement au deuxième rang pour la création d'emplois; près de 20 % des nouveaux emplois provenaient en effet de ce secteur dans toutes les provinces. Une petite partie seulement des nouveaux emplois venait du secteur des richesses naturelles. L'industrie manufacturière, malgré sa taille relativement modeste dans l'Ouest,

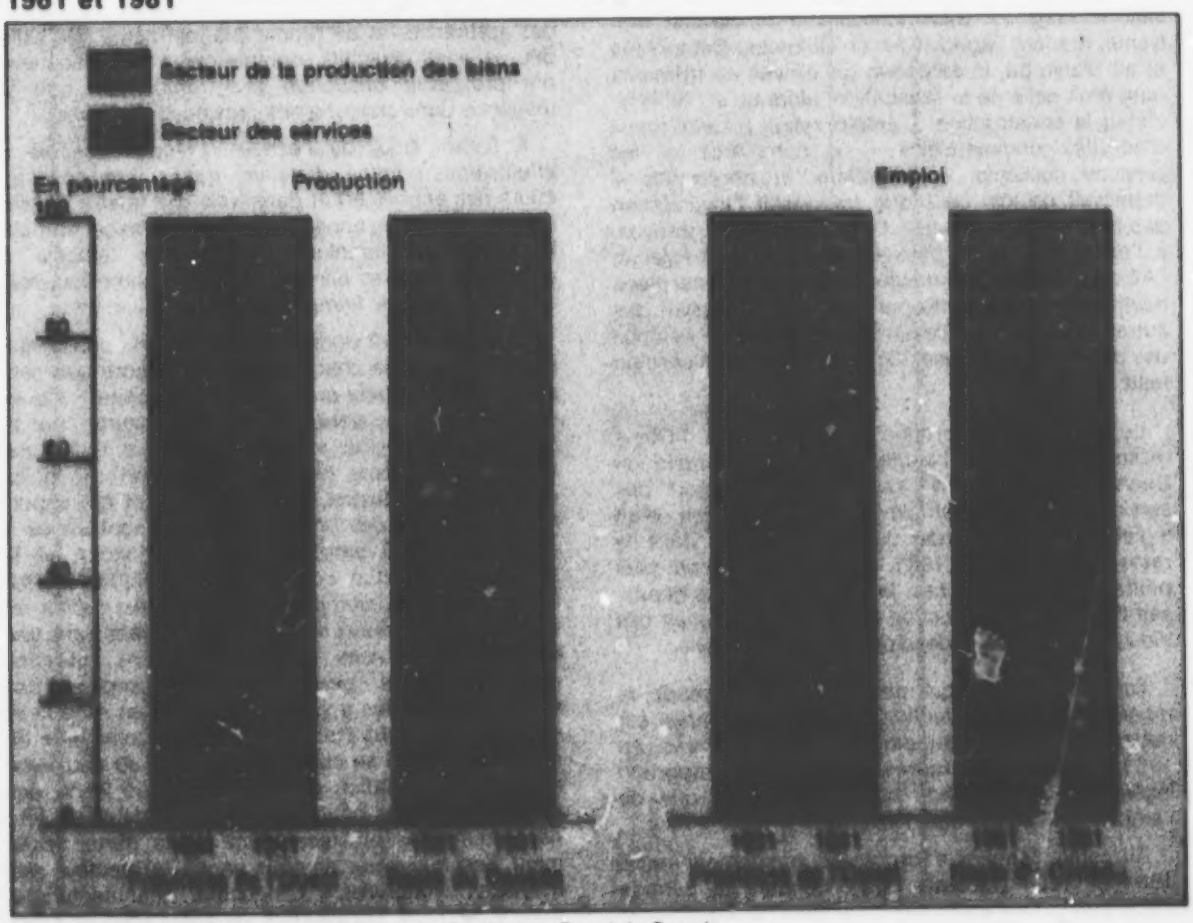
représentait malgré tout un peu plus de 10 % des nouveaux emplois créés au Manitoba et en Colombie-Britannique dans les années 70, et une proportion respectable de 7 et de 8 % en Saskatchewan et en Alberta, respectivement.

L'évolution de l'emploi au cours des années 60 a beaucoup ressemblé à ce qui s'est passé dans les années 70. Les services collectifs, commerciaux et personnels ont par exemple représenté plus du tiers des emplois créés dans toute la période, alors que le commerce a contribué pour un peu moins du cinquième. Plus de la moitié de la croissance de l'emploi fut donc attribuable à ces deux secteurs, comme ce fut d'ailleurs le cas au cours des années 70. L'industrie manufacturière a progressé plus vite dans les années 60 que dans les années 70, contribuant à plus de 10 % des nouveaux emplois dans toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan où cette part s'approchait malgré tout du dixième des emplois créés.

Puisqu'il est clair que la masse des nouveaux emplois créés au cours des années 60 et 70 dans les provinces de l'Ouest l'ont été par l'industrie des services collectifs, commerciaux et personnels, cela vaut sans doute la peine d'y regarder d'un peu plus près. L'ensemble de la branche des services collectifs, commerciaux et personnels comprend 52 types « d'industries » ou d'activités commerciales. Afin d'illustrer la croissance de l'emploi dans chacune de ces activités, comparativement à l'ensemble du

Graphique 11-1

Répartition de la production et de l'emploi dans l'Ouest et dans le reste du Canada, 1961 et 1981



SOURCE Données de Statistique Canada et du Conference Board du Canada.

Tableau 11-2

Variation de l'emploi pendant chacune des décennies, selon l'industrie et la province, Canada, 1961-1981

En pourcentage

	Agriculture	Exploitation forestière	Pêche et piégeage	Mines, carrières et puits de pétrole	Fabrication	Construction	Transports, communications et autres services publics	Commerce	Finances, assurances et immeuble	Services collectifs, commerciaux et personnels	Administration publique et défense	Toutes les industries[1]
1961-1971												
Terre-Neuve	-28,4	-63,6	-18,8	15,1	44,7	63,1	7,8	22,3	83,0	45,1	-6,2	24,0
Île-du-Prince-Édouard	-36,3	-22,5	1,8	1 150,0	39,5	27,1	11,9	23,3	52,9	39,7	58,7	17,2
Nouvelle-Écosse	-40,9	-27,4	-25,4	-39,0	21,1	38,7	-4,1	18,3	56,4	32,2	4,7	14,3
Nouveau-Brunswick	-46,6	-36,0	-30,6	95,3	27,8	40,5	4,2	17,9	54,2	31,1	25,3	18,0
Québec	-44,4	-48,4	-37,9	-2,0	7,6	-5,3	6,5	18,8	45,7	32,7	41,1	14,3
Ontario	-23,0	-52,8	-34,8	-4,9	27,4	33,7	13,7	34,3	57,9	40,7	36,5	33,1
Manitoba	-20,6	-46,9	-73,1	38,9	21,9	6,8	0,7	13,7	29,4	32,2	28,2	14,8
Saskatchewan	-15,6	-19,2	-75,4	83,9	31,1	3,4	-8,5	13,4	48,9	28,1	44,8	8,5
Alberta	-16,3	-25,8	-75,0	53,3	47,9	40,3	15,0	30,1	71,9	44,6	40,1	33,2
Colombie-Britannique	-1,0	31,4	-14,2	79,9	30,0	75,9	38,0	48,3	84,3	45,1	24,1	49,5
Canada[2]	-24,9	-31,6	-27,6	14,2	21,5	24,8	11,2	28,0	56,4	38,1	32,6	25,9
1971-1981												
Terre-Neuve	15,7	56,2	45,3	33,8	106,0	4,2	14,4	55,0	145,2	82,3	63,7	58,4
Île-du-Prince-Édouard	-0,3	168,2	31,3	140,0	38,5	57,0	28,0	38,3	88,8	66,3	28,4	39,9
Nouvelle-Écosse	19,7	51,9	33,2	5,8	32,7	12,3	22,6	46,3	81,0	61,1	15,6	37,9
Nouveau-Brunswick	8,8	37,6	31,6	22,3	32,2	38,7	17,6	42,7	76,0	59,8	28,5	39,7
Québec	5,3	10,1	32,2	19,5	27,9	25,3	36,5	60,3	61,6	68,0	55,2	46,4
Ontario	9,0	69,8	70,2	3,3	25,9	19,6	40,3	46,8	63,9	59,6	23,0	39,2
Manitoba	-12,0	122,7	268,1	-13,5	20,9	16,6	26,4	30,7	56,9	48,3	25,2	27,1
Saskatchewan	-14,8	62,3	-23,2	72,7	37,7	72,0	28,9	44,5	80,3	45,0	31,8	27,8
Alberta	-6,5	85,7	33,3	182,6	68,9	141,0	80,1	90,1	155,6	95,9	58,9	83,5
Colombie-Britannique	37,0	33,7	68,2	53,6	34,8	64,7	41,6	60,6	81,3	81,0	68,2	59,9
Canada[2]	—	35,6	46,2	51,1	30,0	39,7	39,3	54,1	73,3	66,5	38,2	45,9

1 À l'exclusion des secteurs d'activités non précisés ou non définis.
2 À l'exclusion du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 11-3

Répartition des variations de l'emploi pendant chacune des décennies, selon l'industrie et la province, Canada, 1961-1981

En pourcentage

	Agriculture	Exploitation forestière	Pêche et piégeage	Mines, carrières et puits de pétrole	Fabrication	Construction	Transports, communications et autres services publics	Commerce	Finances, assurances et immeuble	Services collectifs, commerciaux et personnels	Administration publique et défense	Toutes les industries[1]
1961-1971												
Terre-Neuve	-	-	-	1,9	16,3	18,1	3,6	12,7	3,6	43,8	-	100,0
Île-du-Prince-Édouard	-	-	0,4	0,5	13,1	6,6	3,6	12,2	3,2	41,1	19,2	100,0
Nouvelle-Écosse	-	-	-	-	15,5	13,0	-	14,5	6,9	46,3	3,8	100,0
Nouveau-Brunswick	-	-	-	3,7	18,8	10,5	2,2	12,4	5,0	37,0	10,5	100,0
Québec	-	-	-	-	10,6	-	3,2	14,0	8,6	51,4	12,3	100,0
Ontario	-	-	-	-	21,3	6,3	3,3	15,4	6,9	38,8	8,0	100,0
Manitoba	-	-	-	3,4	16,1	2,2	0,4	12,4	5,6	48,0	11,8	100,0
Saskatchewan	-	-	-	6,9	9,6	1,2	-	12,4	7,0	46,4	16,6	100,0
Alberta	-	-	-	5,2	11,4	8,5	4,0	13,6	6,0	42,4	8,8	100,0
Colombie-Britannique	-	2,4	-	2,4	12,2	9,9	8,6	17,2	6,8	36,6	4,0	100,0
Canada[2]	-	0,4	--	1,3	16,3	6,1	3,8	14,9	7,0	41,8	8,4	100,0
1971-1981												
Terre-Neuve	0,2	1,8	3,9	2,1	23,7	0,8	3,0	16,2	4,8	33,8	9,6	100,0
Île-du-Prince-Édouard	-	1,2	4,3	0,4	10,4	10,3	5,6	14,5	4,8	40,0	8,6	100,0
Nouvelle-Écosse	1,4	1,6	1,8	0,4	13,4	2,6	5,4	20,0	7,1	40,3	6,0	100,0
Nouveau-Brunswick	0,7	3,1	1,0	0,9	14,3	7,3	4,9	18,0	5,5	36,7	7,6	100,0
Québec	0,4	0,2	0,1	0,5	15,4	3,3	6,9	19,5	6,1	39,0	8,5	100,0
Ontario	1,0	0,5	0,1	0,1	17,4	3,3	7,3	19,1	8,1	38,5	4,7	100,0
Manitoba	-	0,8	0,8	-	10,7	3,3	9,5	18,0	8,1	41,0	7,7	100,0
Saskatchewan	-	0,5	-	4,8	6,7	11,6	7,2	20,7	7,7	33,1	7,6	100,0
Alberta	-	0,3	--	9,0	8,0	13,8	8,1	17,5	7,3	30,0	5,9	100,0
Colombie-Britannique	1,7	1,9	0,5	1,6	10,2	8,2	7,2	17,8	6,8	36,4	7,8	100,0
Canada[2]	0,7	0,7	0,3	1,9	13,9	5,8	7,2	18,7	7,2	36,9	6,6	100,0

1 À l'exclusion des secteurs d'activités non précisés ou non définis.
2 À l'exclusion du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE Données de Statistique Canada.

secteur des services dans chaque province et au Canada pour les années 70, nous avons calculé un indice de base (voir le tableau C-1 de l'appendice). Dans chacune des provinces de l'Ouest, deux activités – soit les services informatiques et les bureaux d'experts-conseil en gestion et en organisation – ont enregistré de loin les taux de croissance les plus élevés. Au Manitoba, toute une série d'autres activités ont également connu des taux de croissance élevés de l'emploi comparativement à la moyenne des services dans la province. Mentionnons, par exemple, les institutions de santé, les ateliers de forge et de soudure, et divers services à la gestion des entreprises. De même, en Saskatchewan, un grand nombre d'activités ont affiché un indice élevé de croissance de l'emploi : les institutions de santé, les établissements d'enseignement postsecondaire non universitaire et les services de diagnostic et de soins. En Alberta, on peut mentionner, parmi les industries qui ont enregistré une bonne performance, les ateliers de forge et de soudure et les bureaux d'architectes. Enfin, en Colombie-Britannique, on peut noter le cas des institutions de santé et des établissements d'enseignement postsecondaire non universitaire.

Une comparaison entre les taux de croissance de chacune des 65 activités industrielles (apparaissant au tableau C-1) dans toutes les provinces et le taux de croissance général de l'emploi au Canada nous a permis de constater que l'Alberta a enregistré une croissance supérieure à la moyenne nationale dans 50 de ces activités, ce qui représente le nombre le plus élevé obtenu par une province et montre, de toute évidence, que l'économie de l'Alberta s'est grandement diversifiée au cours des années 70. Terre-Neuve vient au deuxième rang, 43 de ses activités industrielles ayant affiché une croissance supérieure à la moyenne nationale; la Colombie-Britannique arrive au troisième rang, avec 37 activités. La Saskatchewan a enregistré une croissance supérieure à la moyenne nationale dans 20 activités industrielles et le Manitoba dans 10, soit le total le moins élevé de toutes les provinces.

Des taux aussi élevés de croissance de l'emploi dans certains secteurs d'activité s'expliquent en partie parce que l'emploi a progressé rapidement au cours des années 70, mais aussi parce que le niveau initial de l'emploi dans de tels secteurs était très bas. Pour éviter toute distorsion dans l'interprétation de chiffres « aussi petits », le tableau 11-4 précise la proportion d'emplois créés dans les principales industries de services, dans chaque province, entre 1971 et 1981.

En Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, l'industrie des services qui a créé le plus de nouveaux emplois en termes relatifs fut celle du commerce de détail. On pouvait d'ailleurs s'attendre à ce que cette activité arrive en tête du peloton puisqu'elle était aussi l'un des plus gros employeurs dans chacune des provinces. Par contre, au Manitoba, la proportion de nouveaux emplois créés dans le commerce de détail était sensiblement la même que dans les services médicaux et sociaux. Dans chacune des quatre provinces de l'Ouest, les industries qui apparaissent ensuite dans le classement – hébergement et restauration, services médicaux et sociaux, et services aux entreprises – appartiennent toutes à la catégorie des services collectifs, commerciaux et personnels.

Nous avons ensuite décomposé ces données sur la croissance de l'emploi afin de mieux montrer la répartition des gains relatifs à l'emploi pour chaque catégorie de services (voir le tableau C-2 de l'appendice). Dans la plupart des cas, les gains d'emploi se répartissaient très inégalement entre les différentes activités qui composaient chacune de ces catégories. Par exemple, la majorité des nouveaux emplois créés entre 1971 et 1981 dans l'enseignement et les services connexes dans toutes les provinces l'a été aux niveaux primaire et secondaire. Si on prend seulement les trois activités intervenant pour le plus grand nombre d'emplois créés au cours des années 70, on s'aperçoit que le gros des emplois créés dans l'industrie du divertissement et des loisirs provenait des services divers de divertissement et de loisirs. Dans l'industrie des services médicaux et sociaux, la plupart des emplois ont été créés par les hôpitaux et les services de bien-être. Les institutions connexes de soins de santé intervenaient également pour une bonne part des nouveaux emplois au Manitoba et en Saskatchewan. Même si les nouveaux emplois étaient répartis assez également entre les différentes composantes de l'industrie des services aux entreprises, un nombre relativement plus élevé était malgré tout créé dans les services d'ingénierie et les services scientifiques, d'une part, et dans les études d'avocats et de notaires, d'autre part.

Certaines comparaisons nationales et internationales

La taille relative et le taux de croissance du secteur des services sont identiques dans l'Ouest et dans le reste du Canada. Ils ressemblent également à ce qu'on trouve aux États-Unis et dans la plus grande partie de l'Europe. C'est là un point très important, puisque cette similitude de situation prouve à tout le moins que la tournure récente des événements dans l'Ouest n'est pas aussi étroitement liée aux bonnes fortunes du secteur des ressources naturelles qu'on a eu tendance à le croire. Donc, même si les changements dans le secteur des ressources ont récemment été beaucoup plus importants dans certaines parties de l'Ouest, l'Alberta par exemple, que dans d'autres,

Tableau 11-4

Emplois créés par les principales industries de services en pourcentage de tous les nouveaux emplois, par province, Canada, 1971-1981

En pourcentage

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
Services collectifs, commerciaux et personnels											
Enseignement et services annexes	8.4	7.8	8.5	6.7	6.8	5.1	7.5	6.1	4.3	6.5	5.9
Services médicaux et sociaux	10.9	13.2	14.1	11.3	12.6	8.9	15.7	13.9	6.2	9.3	10.0
Organisations religieuses	0.8	0.6	0.2	0.4	0.6	0.3	0.7	0.3	0.3	0.3	0.4
Divertissement et loisirs	1.2	1.5	1.9	1.6	2.1	2.4	1.8	1.3	0.9	1.2	1.8
Services fournis aux entreprises	3.4	4.1	5.4	4.6	6.6	9.9	8.9	6.9	8.7	7.3	8.0
Services personnels	0.5	0.6	-0.6	-0.5	0.3	0.3	-1.2	-2.3	0.3	0.1	0.1
Hébergement et restauration	5.7	13.9	10.4	12.2	9.8	11.0	12.9	12.7	7.1	9.8	9.9
Services divers	3.1	4.4	4.2	4.1	4.6	4.0	4.3	4.6	3.4	3.3	4.0
Administrations publique et défense											
Administration fédérale	3.9	2.5	-0.5	1.8	2.9	1.7	0.6	-0.1	0.3	1.4	1.7
Administration provinciale	4.4	5.8	4.2	3.4	3.9	1.1	4.7	5.4	3.0	3.8	3.0
Administration locale	2.3	1.7	2.8	3.1	2.6	2.3	4.2	4.7	2.8	2.8	2.7
Autres services gouvernementaux	-1.1	0.0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Commerce											
Commerce de gros	4.3	1.2	5.2	5.7	6.4	6.9	6.6	8.9	5.8	5.0	6.2
Commerce de détail	11.9	15.4	16.7	14.1	15.3	13.9	15.6	18.4	12.3	13.5	14.2
Finances, assurances et immeuble											
Institutions financières	2.4	2.9	3.9	3.0	3.7	4.5	4.3	5.0	3.5	3.7	3.9
Assureurs	0.4	0.2	1.0	0.9	0.9	1.1	2.4	2.2	0.7	0.4	0.9
Agences d'assurance et immeuble	2.0	2.5	2.9	2.2	2.2	3.2	3.2	2.8	3.5	3.0	2.9
Transports, communications et autres services publics											
Transports	1.3	4.4	2.9	0.8	3.4	3.7	7.9	3.9	4.9	4.3	3.9
Entreposage	0.1	-0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.7	0.2	0.2	0.2
Communications	1.3	1.6	2.1	2.3	3.0	2.6	1.8	3.3	2.1	2.1	2.5
Énergie électrique, gaz et eau	0.4	0.7	0.6	2.1	1.2	1.5	1.8	1.6	1.2	0.8	1.3

SOURCE Données de Statistique Canada.

ils ne sont peut-être pas tout à fait aussi significatifs qu'on ne l'avait cru.

En Alberta, par exemple, la proportion des emplois dans les industries du secteur de la production des biens est tombée de 43 à 34 % entre 1961 et 1981. Au Canada, la proportion a suivi le même mouvement, glissant de 43 à 33 %. Au Manitoba, il y a eu une baisse de 40 à 30 % et en Colombie-Britannique, de 37 à 30 %; même en Saskatchewan, qui dépend pourtant plus que toutes les autres provinces de l'exploitation des ressources naturelles, la proportion est passée de 50 à 36 %.

L'expérience canadienne ne diffère nullement de ce qui s'est produit ailleurs (tableau 11-5). Au début des années 50, la répartition de l'emploi reflétait l'importance prédominante de la production des biens dans la plupart des pays européens; en Allemagne de l'Ouest, en France et en Norvège, l'emploi était considérable dans le secteur primaire bien qu'il l'était encore plus dans d'autres branches du secteur de la production de biens. C'est au Royaume-Uni que ces autres industries de la production de biens, surtout l'industrie manufacturière, constituaient la catégorie la plus importante. En même temps, le déplacement vers le secteur des services était déjà en cours au Royaume-Uni. L'emploi au Canada, aux États-Unis et en Australie était déjà plus concentré dans le secteur des services. Il n'y avait cependant qu'aux États-Unis qu'il dépassait plus de 50 % de l'emploi total. En 1980-1981, le glissement vers les services se manifestait clairement dans tous les pays, bien que de façon moins prononcée en Europe. Une fois de plus, c'est au Canada, aux États-Unis et en Australie que la réorientation de l'économie vers le secteur des services était la plus marquée. En 1981, la proportion de la population active engagée dans le secteur des services était plus élevée au Canada que n'importe où ailleurs. C'est là aussi que le rythme du changement avait été le plus rapide.

Les données pour l'Europe montrent plus clairement encore que celles se rapportant à l'Ouest, au Canada ou aux États-Unis, que le changement structurel auquel on assiste est essentiellement un glissement de la production de biens dans son ensemble vers la production de services; il ne s'agit donc pas d'un passage de l'exploitation des ressources naturelles vers la production de biens manufacturés.

Tableau 11-5

Répartition de l'emploi dans le secteur de la production des biens et de la production des services, certains pays de l'OCDE et certaines années, 1950 à 1980

En pourcentage

		Agriculture, exploitation forestière, pêche et chasse	Autres industries de production de biens[1]	Production de services[2]	Total
Australie	1954	13.4	38.6	48.0	100.0
	1979	6.5	30.9[1]	62.6	100.0
Norvège	1950	26.0	35.9	38.1	100.0
	1980	8.4	29.7[1]	61.9	100.0
Royaume-Uni	1951	5.1	47.7	47.2	100.0
	1979	2.5	37.1	60.3	100.0
États-Unis	1950	12.5	35.6	51.8	100.0
	1980	3.5	29.6	66.9	100.0
Allemagne de l'Ouest	1950	23.7	43.2	33.2	100.0
	1980	5.8	43.1	51.1	100.0
France	1954	27.5	35.4	37.0	100.0
	1980	8.7	34.5	56.8	100.0
Canada	1951	19.3	34.8	45.9	100.0
	1981	5.3	26.7	68.0	100.0

1 Les « autres industries de production de biens » comprennent les mines et carrières, la fabrication et la construction.
2 La « production de services » comprend les services publics, le commerce de gros et de détail, les restaurants et les hôtels, les transports, l'entreposage et les communications, les finances, les assurances et l'immeuble, les services aux entreprises, ainsi que les services collectifs, sociaux et personnels.
Source Bureau international du travail, *Annuaire des statistiques du travail*, 1962 et 1981.

En termes absolus, cependant, le tableau est légèrement différent. Seules les industries de l'agriculture, de l'exploitation forestière, de la pêche, de la chasse et du piégeage ont connu une baisse de l'emploi au Canada entre 1961 et 1971. Tous les autres secteurs d'activité, y compris l'industrie manufacturière, ont affiché une hausse de l'emploi. La croissance de l'emploi a été relativement plus rapide dans l'industrie des finances, des assurances et de l'immeuble, dans celle des services collectifs, commerciaux et personnels, dans l'administration publique et la défense, ainsi que dans le secteur du commerce. Entre 1971 et 1981, l'emploi a progressé dans tous les secteurs d'activité à l'exception de l'agriculture. Trois des quatre industries ayant connu une croissance rapide dans les années 60 ont maintenu leur position au cours des années 70 : il s'agit des finances, des assurances et de l'immeuble; des services collectifs, commerciaux et personnels; et du commerce. Par conséquent, le recentrage structurel autour des services, tel qu'on l'a observé dans l'ensemble du Canada et dans les provinces de l'Ouest, provient surtout des différences observées entre les taux de croissance de chacun des secteurs d'activité. Il n'y a eu de baisse absolue de l'emploi ni dans le secteur primaire ni dans celui de la production des biens.

Ce n'est toutefois pas le cas pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Tous les pays ont connu, dans les années 50 et 60, une croissance du nombre de travailleurs occupés dans le secteur manufacturier (tableau 11-6). Entre 1971 et 1981, le nombre de personnes travaillant dans l'industrie manufacturière a diminué au Royaume-Uni, en France et en Allemagne de l'Ouest. En fait, c'est au Royaume-Uni et en Allemagne de l'Ouest – les deux pays qui avaient la plus forte proportion de leur main-d'œuvre occupée dans l'industrie manufacturière – que le rythme de diminution des emplois du secteur secondaire a été le plus prononcé. La quasi-totalité des emplois créés dans ces pays d'Europe était donc presque entièrement attribuable au secteur des services. Cela semble indiquer que la croissance de l'emploi observée dans le secteur des services ne dépend pas de la croissance des emplois reliés à la production des biens, puisqu'il n'y a eu aucune croissance dans ce secteur. On pourrait quand même prétendre, cependant, en se basant sur ces faits seulement, que la croissance du secteur des services dépend de la croissance de la production du secteur des biens. Cela nous semble bien peu probable pour des raisons que nous allons mettre en évidence.

Les entreprises du secteur des services présentent des caractéristiques quelque peu différentes de celles du secteur manufacturier ou du secteur des ressources naturelles. Par exemple, à partir de l'étude détaillée qu'il a faite du processus de création d'emplois aux États-Unis, Birch a établi que le rôle majeur a été joué par les entreprises de services indépendantes et nouvellement établies; par contre, les nouvelles succursales d'entreprises existantes, ou l'agrandissement de succursales ou d'entreprises existantes, ou encore la relocalisation des entreprises dans certaines régions, tout cela n'a joué qu'un rôle mineur[1]. Les petites entreprises avaient plus de chances de progresser que de décliner. Et les plus grandes entreprises avaient plus de chances de péricliter que de s'agrandir. Ainsi, environ 60 % de tous les nouveaux emplois créés aux États-Unis l'ont été par des entreprises de 20 employés ou moins. Bien qu'on retrouve des petites entreprises indépendantes dans tous les secteurs d'activité, il y en a nettement plus dans le secteur des services, de sorte que l'essentiel de la croissance intervenue aux États-Unis au cours de la période étudiée a été attribuable à ce secteur.

Tableau 11-6

Comparaison internationale des tendances observées de l'emploi dans la fabrication de certains pays de l'OCDE, certaines années, 1950-1980

	Année	Nombre de personnes employées
Australie	1954	1 037 634
	1966	1 312 125
Norvège	1950	367 689
	1960	358 224
	1970	371 580
	1980	421 000[1]
Royaume-Uni	1951	8 446 686
	1966	8 614 460
	1979	7 276 000
États-Unis	1950	16 113 479
	1960	18 535 903
	1970	21 936 000
	1980	23 556 000
Allemagne de l'Ouest	1950	6 806 372
	1961	9 785 026
	1970	10 507 000
	1980	9 106 000
France	1954	4 936 980
	1970	5 551 300
	1980	5 441 000
Canada	1951	1 380 662
	1961	1 489 824
	1971	1 777 000
	1981	2 087 000

1 Comprend les mines et carrières, ainsi que les services publics.

SOURCE Bureau international du travail, *Annuaire des statistiques du travail*, diverses années.

Les résultats d'une étude menée par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes montrent que les tendances sont identiques au Canada[2]. À partir d'un échantillon de 7 700 entreprises-membres, la Fédération a calculé leur croissance pour la période allant de 1975 à 1982. Le rythme le plus rapide de croissance est intervenu dans les entreprises comptant moins de 20 employés et ce rythme diminuait à mesure que la taille des entreprises augmentait. Au cours de la même période, ce sont les entreprises les plus petites – celles qui comptaient moins de 10 employés – qui générèrent 62,7 % de la totalité des nouveaux emplois; ce sont aussi les plus jeunes qui ont affiché la croissance la plus vigoureuse. L'étude a également permis d'observer que les services ont représenté l'essentiel de la croissance de l'emploi, bien que la contribution du secteur manufacturier n'ait pas été négligeable non plus.

L'ensemble des données que nous avons nous-mêmes recueillies confirment que les conclusions relatives aux États-Unis et au Canada valent autant pour les provinces de l'Ouest. Cela a évidemment des conséquences importantes sur le plan de l'orientation des politiques.

Les services et l'augmentation du niveau de vie

La croissance du secteur des services contribue à la prospérité économique générale non seulement par la création d'emplois, mais aussi en concourant à la croissance de la productivité de l'ensemble de l'économie. La croissance de la productivité du secteur des services a été lente, mais néanmoins significative. Pour l'ensemble du Canada, les augmentations de productivité du secteur des services comptent probablement pour près du tiers de la croissance générale de la productivité. Bien que nous ne disposions d'aucune statistique pour le prouver, il serait fort surprenant qu'il existe des différences importantes à ce sujet entre l'Ouest et le reste du Canada, car le développement du secteur des services dans les deux régions s'est avéré remarquablement semblable.

Le secteur des services, et son taux de croissance, ont une telle importance que le niveau de vie des Canadiens dépend beaucoup de son efficience et de la rapidité avec laquelle celle-ci augmente. Nous associons le succès sur le plan économique à la capacité d'une province ou d'une région de garantir à sa population un niveau de vie de plus en plus élevé – et, si possible, sans qu'il soit nécessaire de compter sur une émigration importante. Le succès économique de l'Ouest dépend donc beaucoup, en principe, de la croissance de la productivité dans le secteur des services.

Bien que la croissance de la productivité ne soit pas négligeable dans les services, elle est quand même plus modérée que dans le secteur de la production des biens. Dans une conjoncture généralement inflationniste, le prix des services a tendance à s'élever un peu plus rapidement que celui des biens. On pourrait s'attendre à ce que cet écart de prix, par lui-même, provoque une certaine baisse de la demande de services par rapport à celle des biens. Mais cela est plus que compensé par un changement dans les goûts des consommateurs en faveur des services, aux dépens des biens, à mesure que leur revenu réel augmente. Au bout du compte, il se produit une hausse plus rapide à la fois des prix et de la consommation des services, comparativement aux biens. La tendance des prix des services à augmenter plus rapidement que les prix des biens peut donner l'impression que le secteur tertiaire n'arrive pas à améliorer son efficience. Ce n'est là cependant qu'une fausse impression. Le prix des services augmente effectivement, mais pas aussi rapidement que cela se serait produit s'il n'y avait pas eu aussi une amélioration de la productivité.

D'où cette impression largement répandue que le secteur des services ne soutient pas la comparaison avec le secteur de la production des biens sur le plan de la productivité; il ne s'agit peut-être là aussi que d'une illusion. La façon habituelle d'évaluer la productivité dans certains secteurs ne reflète pas toujours fidèlement leur performance. Une mesure toute simple, dont on se sert souvent, est la production par personne employée. Dans la presque totalité de l'industrie des finances, des assurances et de l'immeuble, la production est toutefois mesurée à l'aide du facteur main-d'œuvre, ce qui veut dire que la productivité est toujours égale à 1,0 et que son taux de croissance est nul. Cela vaut également pour l'administration publique et la défense, ainsi que pour une bonne partie des activités appartenant au groupe des services collectifs, commerciaux et personnels. Il n'y a guère qu'une faible partie de la production du secteur des biens qui soit mesurée de cette façon. Comme l'essentiel de l'activité économique provient aujourd'hui du secteur des services, il importe d'améliorer considérablement les méthodes d'évaluation de la productivité dans ce secteur. Il deviendra alors possible de distinguer les secteurs qui ont une piètre performance de ceux qui réussissent bien.

Ces difficultés qu'on éprouve à mesurer les augmentations de productivité ne sont pas seulement d'ordre quantitatif. Elles portent en outre sur la qualité. Les méthodes de calcul couramment utilisées ne tiennent pas compte des améliorations qu'on apporte à la qualité des produits. Bien que cette difficulté vaille autant pour la production des biens que celle des services, elle est incontestablement

plus sérieuse dans le cas des services puisque ce secteur produit essentiellement des biens intangibles. Cela peut inclure la mise en marché des connaissances et du savoir-faire de consultants en génie ou du personnel médical, ainsi que les « services », au sens le plus strict du terme, des préposés aux ventes, des conducteurs de chemin de fer, des réparateurs d'appareils ménagers, et ainsi de suite.

Une étude récente de Postner et Wesa illustre l'importance d'améliorer les techniques d'évaluation de la productivité en général, et plus particulièrement celles qui sont appliquées au secteur des services[3]. Comme les mesures généralement utilisées pour certaines industries de services ne sont pas très au point et qu'elles sont sujettes à des améliorations considérables, Postner et Wesa ont eu recours à un indice construit à partir de la somme pondérée de diverses composantes de la production du secteur des finances, des assurances et de l'immeuble. Le recours à cette nouvelle méthode d'évaluation de la production s'est traduit par une importante révision à la hausse du taux de croissance de la productivité de ce secteur pour la période allant de 1971 à 1976. En théorie, l'impact de cette révision sur le niveau (calculé) de la croissance de la productivité pour l'ensemble de l'économie devrait être considérable, en raison des liens interindustriels qui existent entre l'industrie de la finance, des assurances et de l'immeuble, et toutes les autres industries.

Malgré les lacunes des méthodes actuelles de calcul de la croissance de la productivité dans le secteur des services, il ne fait pas de doute que la productivité s'y est améliorée et que cela a entraîné une croissance plus rapide du niveau de vie. Qu'est-ce que cela signifie en pratique ? On peut identifier cinq façons particulières selon lesquelles l'augmentation de l'efficience dans le secteur des services contribue à l'amélioration du niveau de vie.

Premièrement, toute amélioration de l'efficience se traduit par des coûts moins élevés pour le fournisseur de services, à un niveau de production donné. Cette baisse des coûts se traduit par un prix inférieur pour le service, ou encore par une croissance moins rapide du prix du service, d'une part, et par une hausse des salaires et des profits, d'autre part. Par conséquent, cela rend possible une hausse de la consommation du service en question, sans qu'il faille pour autant sacrifier d'autres formes de consommation ou réduire l'épargne, d'où une hausse du niveau de vie. C'est ce qui s'est produit, par exemple, avec les services bancaires et les repas pris à l'extérieur.

Deuxièmement, et dans une perspective analogue, toute amélioration de l'efficience dans les services non concurrentiels se traduit par une baisse de leur coût. Les trois principales catégories de services non concurrentiels sont la santé, l'enseignement et l'administration publique (fédérale, provinciale ou municipale). Les coûts plus faibles liés à la prestation de ces services se traduiront par une hausse moins rapide des taxes et de toute autre forme de paiements indirects, ou par une augmentation de la qualité ou de la gamme des services offerts pour répondre à la demande finale des utilisateurs et ce, pour un même montant de taxes. Une fois de plus, cela contribue à une amélioration du niveau de vie.

Troisièmement, le secteur des services contribue aussi à la croissance du niveau de vie lorsqu'une efficience accrue dans les services qui entrent comme facteurs intermédiaires dans la production des biens entraîne une baisse du coût d'un produit fini consommé sur le marché local. Dans ce cas, la contribution des services à l'amélioration du niveau de vie est indirecte. À titre d'exemple, mentionnons les systèmes de transport régional pour les fruits et légumes produits dans une région donnée et les services fournis par les grossistes, les détaillants, les entreprises d'informatique, les études d'avocats, de comptables et d'architectes. Des coûts plus faibles attachés à l'utilisation des services nécessaires à la production de biens destinés à la consommation locale vont permettre aux fournisseurs de ces biens soit de baisser leurs prix ou de les hausser d'une marge moins importante si l'économie est en situation inflationniste. Cela rendra donc possible un accroissement de la consommation des biens en question sans qu'il faille pour autant réduire la consommation d'autres biens ou services, ou l'épargne. Encore une fois, cela conduit à une amélioration du niveau de vie.

Quatrièmement, l'amélioration de l'efficience au niveau des services qui entrent dans la production de biens destinés à l'exportation contribue également à en réduire les coûts. L'exemple qui nous vient immédiatement à l'esprit est celui des services ferroviaires ou portuaires : une meilleure efficience dans ces services contribue à abaisser le coût du blé exporté à partir des provinces des Prairies vers les marchés étrangers. De même, l'amélioration de l'efficience des compagnies d'électricité réduit les coûts de la production pétrochimique. Il s'ensuit une augmentation des exportations de la région, laquelle rend possible à son tour une hausse des importations, puisque la région dispose d'un plus grand nombre de dollars pour payer ses importations. Il en résulte, à nouveau, un niveau de vie plus élevé. Plus la région considérée est petite, plus son économie est « ouverte »; en d'autres termes, les exportations et les importations jouent un rôle plus important au niveau d'une région que ce n'est le cas pour le pays tout entier, puisqu'il est très peu probable qu'une région puisse produire l'ensemble des biens et services dont elle a besoin.

Une efficience de plus en plus grande du secteur des exportations, dont un ingrédient essentiel est une augmentation de l'efficience des services, constitue donc un élément déterminant de la croissance du niveau de vie d'une région.

En cinquième et dernier lieu, toute augmentation de l'efficience du secteur des services contribue à une amélioration globale du niveau de vie puisqu'elle conduit à une réduction des prix ou à une amélioration de la qualité des services destinés directement à l'exportation. L'exportation de services peut se faire de deux façons différentes. Il peut d'abord s'agir de services directement vendus à l'étranger – par exemple des services d'ingénierie pour la conception d'un réseau téléphonique au Moyen Orient, ou la construction d'un barrage hydroélectrique en Amérique latine. Il peut aussi s'agir de services consommés dans la région même, mais qui produisent des rentrées de fonds en provenance de l'extérieur; les voyages et le tourisme constituent en fait des exportations à des étrangers ou à des clients provenant de l'extérieur de la région mais qui les consomment sur place. Des services spécialisés d'enseignement et de santé fournis à des étrangers constituent un autre exemple. La baisse des coûts de production des services destinés à l'exportation stimule la demande pour les exportations, laquelle favorise une augmentation des importations, et le tout conduit à une amélioration du niveau de vie.

Postner et Wesa ont montré que l'incidence indirecte de certains services sur la productivité d'autres secteurs d'activité est importante[4]. Leur étude portait non seulement sur l'évaluation de la croissance de la productivité à l'intérieur d'un secteur d'activité donné, mais visait également à expliquer comment cette croissance se propage d'un secteur d'activité à un autre grâce aux relations qui existent entre fournisseurs et clients. Les auteurs ont illustré l'importance du rôle joué par de telles relations, en se servant de l'exemple de cinq industries de services : transports et entreposage; communications; commerce de gros; finances, assurances et immeuble; et services aux entreprises. Chacun de ces secteurs d'activité est important en soi et au moins 40 % de sa production brute totale répond à une demande intermédiaire. Postner et Wesa ont déterminé quel serait l'effet général sur la performance de l'économie d'un accroissement donné de la productivité dans ces cinq services. L'effet théorique d'une augmentation de la productivité de ces industries s'avéra important : non seulement la productivité propre à chacune des industries a-t-elle augmenté, mais la productivité de tous les autres secteurs d'activité s'est-elle aussi améliorée en même temps et parfois de façon très substantielle.

Les travaux de Postner et Wesa montrent comment la croissance de la productivité dans un nombre restreint d'industries clés, dont plusieurs sont des services, pourrait se propager à un grand nombre de secteurs d'activité. Leur étude mérite d'être soulignée parce qu'elle illustre l'importance de raffiner et d'améliorer les méthodes d'évaluation de la production et des augmentations de productivité, particulièrement dans le secteur des services où elles sont moins au point que dans le secteur de la production de biens. Si on ne réussit pas à perfectionner les techniques d'évaluation de la productivité, on continuera à nourrir le préjugé selon lequel la performance du secteur des services sur le plan de la productivité est médiocre. L'étude illustre également à quel point l'influence des services sur la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie est importante et positive.

Bien qu'il soit difficile d'en mesurer l'impact avec précision, la somme des contributions directes et indirectes d'un secteur des services efficient à l'augmentation du niveau de vie est certainement considérable et elle ne cesse de croître en valeur et en importance. On a généralement sous-estimé le rôle important que jouent les services ou on l'a considéré comme accessoire par rapport à la production de biens. En fait, à notre avis, les services représentent l'un des principaux moteurs de la croissance économique et, à ce titre, jouent un rôle tout à fait déterminant.

En même temps, les cinq canaux selon lesquels les services contribuent à l'efficience générale de l'économie ne sont pas propres à ce secteur. Dans le secteur manufacturier et dans toute autre industrie productrice de biens, les mêmes choses se produisent. Toute amélioration de l'efficience du secteur manufacturier réduit, elle aussi, les coûts supportés par les fournisseurs de biens destinés à la consommation locale ou à l'exportation. Cette baisse des coûts se traduit en partie par des prix inférieurs et, en partie, par des salaires et des profits plus élevés. Il en résulte donc un niveau de vie plus élevé. De même, les biens manufacturés constituent un élément important de la production d'autres biens ou de services. La réduction des coûts des fournisseurs de biens et de services intermédiaires correspond en fait à une baisse des coûts des facteurs de production et conduit à une diminution du prix des services et des produits finis. À titre d'exemple, mentionnons l'introduction des robots dans le processus de fabrication et l'apparition des guichets automatiques dans le secteur bancaire.

Les mécanismes et les réactions en chaîne par lesquels une meilleure efficience conduit à une augmentation du niveau de vie sont en fait identiques pour le secteur des services et celui des biens. La

principale différence entre les deux est leur taille relative. Étant donné que le secteur des services est tellement plus important que le secteur manufacturier, toute amélioration de l'efficience des services est susceptible d'avoir une incidence beaucoup plus considérable sur l'efficience générale de l'économie.

Les sources d'amélioration de la productivité

Une augmentation de productivité provient simplement d'une amélioration de l'efficience dans le processus de production; en d'autres termes, on obtient une production plus élevée ou de meilleure qualité avec une quantité déterminée de facteurs de production, ou encore on atteint le même niveau de production avec une quantité réduite de facteurs. Dans l'un ou l'autre cas, le résultat ultime est le même : on utilise moins de facteurs par unité produite. On peut arriver à ce résultat de bien des façons : par exemple, en augmentant l'utilisation de la capacité; en améliorant la qualité des facteurs de production; en recourant aux innovations technologiques; en réalisant de plus grandes économies d'échelle; ou encore, en utilisant mieux les ressources disponibles.

Nous allons nous attarder ici sur trois autres sources importantes d'amélioration de la productivité : la spécialisation et la désagrégation verticale, les économies d'agglomération, et le progrès technologique. Il s'agit là de trois sources de productivité particulièrement importantes pour le secteur des services et qu'on a souvent eu tendance à négliger dans l'élaboration des politiques. Elles représentent donc un potentiel sous-utilisé, mais considérable, quant à l'amélioration de l'efficience générale de l'économie.

La spécialisation

Au fil des années, la plupart des activités sont devenues de plus en plus spécialisées, à la suite d'un processus consistant à fractionner de plus en plus les activités de production. C'est ce qui se produit lorsqu'une entreprise abandonne une des activités dont elle avait l'habitude de s'occuper pour la confier à une autre entité, soit une société affiliée, soit une entreprise indépendante. La spécialisation accrue et la division du travail impliquent que tant l'entreprise qui était auparavant responsable de cette activité que la nouvelle vont pouvoir augmenter leur efficience.

La croissance rapide de l'industrie des services aux entreprises au cours des dernières années illustre bien comment une spécialisation de plus en plus poussée conduit à la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois. Les progrès techniques de l'automation ont favorisé la naissance et la croissance rapide d'activités entièrement nouvelles comme la préparation de programmes d'ordinateurs, le traitement de données ou l'information aux entreprises. Des secteurs d'activité plus traditionnels, comme celui de la publicité, ont aussi progressé et modifié leurs méthodes afin d'exploiter pleinement les possibilités offertes par de nouveaux médias comme la télévision; de nouvelles techniques de télécommunications ont transformé le secteur des communications; enfin, les entreprises devenant plus grandes et plus difficiles à gérer, on a vu apparaître de nouveaux types de firmes telles que des bureaux de comptables, d'ingénieurs et de services scientifiques, ainsi que des bureaux d'experts-conseil en gestion et en organisation.

Dans une certaine mesure, la croissance de ce genre de services à la production ne représente que le déplacement d'une activité d'un endroit à un autre. Au lieu d'être traités à l'intérieur même d'une entreprise comme un service auxiliaire soutenant les activités principales de l'entreprise, plusieurs services sont maintenant rendus par des entreprises indépendantes. Ce mouvement a évolué de pair avec une plus grande spécialisation. Prenons le cas des services d'ingénierie, par exemple. Dans le passé, une entreprise de taille moyenne qui produisait un bien manufacturé conservait à son emploi un ou plusieurs ingénieurs ou techniciens pour l'aider à résoudre les problèmes d'ingénierie qui pouvaient se poser à elle de temps à autre. Les services d'un ingénieur n'étaient peut-être pas requis en permanence mais cette personne recevait quand même un plein salaire. Sa productivité était donc inférieure à ce qu'elle aurait pu être. Peut-être même que, pour corriger cela, on demandait à l'ingénieur de remplir des tâches pour lesquelles il ne possédait pas les qualifications requises, ce qui augmentait sa productivité apparente puisqu'on réussissait alors à l'occuper à plein temps. Mais ce n'était qu'une illusion, puisque l'ingénieur n'assumait pas ces autres fonctions aussi bien qu'une autre personne possédant une formation complète pour ce genre de tâche aurait pu le faire.

À l'heure actuelle, il est plus probable qu'un manufacturier de taille moyenne embauche des ingénieurs de l'extérieur et sur une base contractuelle pour remplir des tâches spécifiques. L'entreprise a maintenant à sa disposition des spécialistes lorsqu'elle en a besoin, sans devoir assumer le coût de leurs services lorsque ceux-ci ne sont plus requis. Et les spécialistes n'ont plus qu'à accomplir des tâches pour lesquelles ils sont bien préparés, pas plus que cela. Ainsi, la productivité de l'entreprise et celle du spécialiste s'en trouvent améliorées. Dans l'ensemble du secteur des services, on a ainsi assisté

à une augmentation du niveau d'activité et de la gamme des services offerts, ainsi que de la productivité des fournisseurs de services eux-mêmes. La productivité des producteurs de biens s'est accrue elle aussi.

Malgré la croissance considérable des services offerts aux entreprises, l'emploi dans les postes administratifs à l'intérieur de ces entreprises a également augmenté. Cela reflète la complexité croissante de la conduite des affaires – l'internationalisation de plus en plus grande du commerce, l'accent de plus en plus poussé sur la technologie et l'expertise, ainsi que les exigences de plus en plus grandes des relations avec le gouvernement et la main-d'œuvre.

La conséquence de cet engouement accru pour ce qu'il est convenu d'appeler les « services » se fait particulièrement sentir dans la structure de l'emploi où on constate une baisse relative dans les emplois traditionnels de « cols bleus » et une augmentation des postes de « cols blancs ». La cueillette de données, leur traitement et leur diffusion ont de plus en plus fourni une occupation à plein temps à un grand nombre de personnes.

Il y a eu en outre certains déplacements importants à l'intérieur même du secteur des services. En étudiant les changements intervenus dans la structure de la demande et de l'emploi dans sept pays d'Europe au cours des années 70, Gershuny a observé que les consommateurs européens ont, jusqu'à un certain point, remplacé des services par l'utilisation personnelle de biens durables, par exemple en passant du transport en commun à l'automobile[5]. Gershuny a également constaté que c'est la catégorie des services aux producteurs (entreprises), et non celle de la demande finale, qui a enregistré la plus forte croissance dans le secteur tertiaire. Il a donc soutenu que la croissance rapide du secteur des services en Europe a été largement attribuable à l'augmentation rapide des services aux producteurs. Stanback a pour sa part noté qu'aux États-Unis, la valeur ajoutée des services fournis aux entreprises – services financiers, juridiques, comptables, de mise en marché, de conseils en gestion et de communications – dépassait la valeur ajoutée de l'ensemble de la production manufacturière[6]. Les deux chercheurs ont soutenu que les augmentations de productivité dans les secteurs primaire et secondaire n'ont été rendues possibles que grâce à l'apparition de services hautement spécialisés et d'importance stratégique pour les cadres des entreprises. En fait, ils ont prétendu qu'une bonne part de la croissance de la valeur de la demande finale de produits manufacturés a été attribuable à la croissance dans la valeur ajoutée des services fournis aux producteurs.

Un examen rapide des données sur la croissance de l'emploi au Canada nous porterait à conclure que les tendances observées au Canada sont analogues à celles qui ont été relevées en Europe : l'emploi du secteur des services aux entreprises a augmenté par rapport à celui des services collectifs, commerciaux et personnels, et par rapport à l'emploi total entre 1971 et 1981. La part représentée par l'industrie des services personnels (salons de coiffure, nettoyage à sec, cordonneries, et ainsi de suite) a par contre diminué. Cependant, un examen plus attentif nous amène à penser que le secteur des services offerts aux ménages, aussi bien que celui des services aux entreprises, ont tous deux connu une certaine croissance. L'emploi dans l'industrie du divertissement et des loisirs, soit des services offerts aux ménages ou aux personnes, représente aujourd'hui une part plus importante de l'emploi total. Les services de restauration et d'hébergement, utilisés aussi bien par des entreprises que par des ménages, représentent une part plus importante de l'emploi total. C'est aussi le cas pour la catégorie des services divers, qui comprend une foule d'activités comme la location d'automobiles, de camions, de machinerie ou d'équipement et les services de photographie. Il est bien évident que cette catégorie des services divers s'adresse autant aux ménages qu'aux entreprises. Le commerce (de gros et de détail) – qui représente un service intermédiaire pour les entreprises et un service final pour les ménages – a lui aussi enregistré une forte croissance au cours des années 70. Enfin, les services financiers – banques, compagnies d'assurances et agents d'immeubles – ont aussi bénéficié de forts taux de croissance entre 1971 et 1981. Une fois de plus, ce sont à la fois les ménages et les entreprises qui profitent des services financiers, réclamant non seulement une plus grande quantité, mais aussi une gamme plus diversifiée de tels services.

Dans la catégorie des services non concurrentiels, la part de l'emploi du secteur de l'enseignement a légèrement diminué par rapport à l'ensemble des services et par rapport à l'emploi total; celle du secteur de la santé est demeurée à peu près au même niveau, alors que celle de l'administration publique a augmenté considérablement. La majorité des nouveaux emplois dans l'administration publique a été créée par les gouvernements provinciaux et les municipalités, et non par le gouvernement fédéral.

De telles observations indiquent clairement que ce ne sont pas seulement les services aux entreprises qui activent la croissance de l'ensemble du secteur des services. Tout aussi importante est la croissance des services offerts aux ménages. De même que l'offre de services spécialisés aux entreprises se

traduit par une diminution de leurs frais d'exploitation et une augmentation de leur efficience, de même les services offerts aux consommateurs permettent-ils d'accroître l'efficience selon laquelle les besoins personnels du consommateur moyen sont satisfaits. Ainsi, les centres commerciaux et les magasins à rayons améliorent les conditions dans lesquelles les consommateurs font leurs achats. L'informatisation des services bancaires et de la facturation réduit le temps que les gens doivent consacrer au paiement de leurs factures. L'expansion des activités non commerciales, comme celles des régimes de santé et d'enseignement, accroît l'efficience de la société en améliorant l'aptitude des gens à se servir de l'information disponible et en réduisant considérablement l'incidence de maladies aujourd'hui guérissables.

Les économies d'agglomération

Les économistes se servent indifféremment des expressions « économies d'agglomération » ou « économies d'échelle externes » pour désigner l'ensemble des facteurs favorables à l'efficience que l'environnement extérieur apporte à une entreprise. Les économies d'agglomération englobent toute la gamme des avantages collectifs dont bénéficient les entreprises par suite d'une concentration spatiale de leurs activités. Essentiellement, plus il y a d'entreprises et plus leurs activités sont concentrées dans une ville ou une agglomération urbaine, plus chacune d'entre elles devient efficiente. La croissance démographique ou une urbanisation de plus en plus poussée stimulent la croissance des villes, laquelle entraîne une amélioration de l'efficience des entreprises grâce au phénomène des économies d'agglomération. Du même coup, le niveau de vie s'élève. L'effet des économies d'agglomération se fait aussi bien sentir dans le secteur des services que dans celui de la production de biens destinés à la consommation locale, c'est-à-dire aussi bien dans les secteurs concurrentiels que non concurrentiels de l'économie. L'augmentation de l'efficience exerce des effets d'entraînement réciproques sur les deux secteurs. Nous traiterons au chapitre 12 du rôle que jouent les économies d'agglomération dans la croissance de la productivité. Nous en expliquerons l'origine, puis nous évaluerons leur importance et leur incidence.

Le progrès technique

Le progrès technique peut, lui aussi, entraîner des augmentations de productivité et l'on sait que le secteur des services procède de plus en plus, parfois à un rythme accéléré, à l'adoption de nouvelles technologies (nouvelles techniques de gestion et d'organisation, et nouveau matériel). À titre d'exemple, mentionnons les innovations suivantes : la conteneurisation dans les transports, la bureautique, et l'informatisation des entrepôts. Dans le secteur des services, les nouvelles technologies permettent souvent d'accroître la gamme et la qualité des services offerts, plutôt que la production en tant que telle; cependant, les techniques actuelles d'évaluation de la productivité ne rendent compte que partiellement de ces effets intangibles. Ils peuvent malgré tout représenter une amélioration considérable du « produit » vendu par ces entreprises de services.

L'offre d'un produit ainsi amélioré sur le marché stimule la demande, laquelle encourage alors l'investissement et le tout déclenche un nouveau cycle de croissance dans l'économie. Dans le rapport intitulé *Les enjeux du progrès*, le Conseil économique a encouragé les entreprises de services des secteurs public et privé à mettre en commun leurs efforts pour améliorer le processus d'adoption et de diffusion des nouvelles techniques qui paraissent prometteuses[7].

Les services et la croissance de l'emploi

Les trois quarts de tous les nouveaux emplois créés entre 1961 et 1981 l'ont été dans le secteur des services. C'est dans le contexte des hypothèses que nous avons soulevées au chapitre 4 sur la croissance de l'Ouest qu'il faut considérer l'importance déterminante du secteur des services pour le niveau de l'emploi et sa croissance. En premier lieu, cette prédominance semble aller dans le sens du modèle « expansion-progression » selon lequel une économie fondée au départ sur l'exploitation des ressources va éventuellement devenir de moins en moins dépendante de ces ressources. Du même coup, cela semble contredire l'hypothèse à la base du modèle « expansion-contraction » selon lequel cette croissance ne peut se poursuivre que dans la mesure où le secteur des ressources naturelles prend de l'expansion. Tel n'est pas le cas.

D'après le modèle « expansion-contraction », il faut que le secteur des ressources améliore son efficience pour qu'une région qui en dépend maintienne un niveau de vie concurrentiel avec celui des autres régions et qu'elle conserve donc sa population. Pour que le secteur des ressources naturelles augmente son efficience, il faut que l'emploi y augmente moins rapidement que dans le secteur des services (si l'on accepte comme hypothèse que la productivité augmente plus lentement dans les services, comme c'est effectivement le cas). C'est en fait ce que nous observons. Par contre, selon le modèle « expansion-progression », pour qu'on assiste à une modification

des préférences des consommateurs en faveur des services et aux dépens des biens, et que l'efficience du secteur des services augmente, il faut aussi que l'emploi croisse plus lentement dans le secteur des ressources naturelles que dans celui des services. Les tendances que nous avons observées sont donc conformes à l'un ou l'autre des deux modèles.

Ainsi, les tendances qui ressortent de l'analyse des données ne nous permettent pas de faire un choix entre un modèle plutôt qu'un autre, mais elles confirment, en premier lieu, qu'on ne peut rejeter le modèle de l'expansion et de la progression et, en deuxième lieu, que l'augmentation importante et rapide de l'emploi dans le secteur des services rend très attrayante la mise en place de mesures visant à améliorer l'efficience dans ce secteur, si on veut que le niveau de vie continue d'augmenter.

Il faut se demander si la croissance antérieure de l'emploi dans le secteur des services pourra être maintenue dans l'hypothèse où, comme nous croyons que cela va se produire, le taux de croissance du secteur des ressources naturelles serait plus faible qu'auparavant.

La réponse à cette question varie selon le cadre théorique utilisé pour expliquer le fonctionnement de l'économie et les mécanismes de création d'emplois. À partir d'une interprétation que nous jugeons plausible et qui est susceptible de recevoir un appui important mais non unanime parmi les économistes, nous pensons pouvoir répondre à cette question par l'affirmative[8]. Toutefois, notre réponse affirmative est assujettie à une condition importante : la productivité du secteur des services devra s'améliorer assez rapidement pour que le taux annuel de croissance de la production par personne employée y soit un peu plus rapide dans l'Ouest que dans le reste du Canada. Il faudrait donc que la croissance totale de la productivité des secteurs des services et des biens soit égale à la croissance totale de la productivité dans le reste du pays. Le secteur des services a tellement pris d'importance que ce ne devrait pas être une condition impossible à remplir. Une meilleure performance sur le plan de la productivité des industries de services demeurera nécessaire tant que le taux de croissance de la production des ressources par personne employée sera plus faible que par le passé.

Il semble que les taux de croissance de la productivité du secteur des services dans l'Ouest aient été comparables dans le passé à ceux observés ailleurs. Il faudra au moins que cette tendance se poursuive à l'avenir. L'adoption de nos recommandations visant à stimuler la croissance de la productivité dans ce secteur, et l'importance grandissante des économies d'agglomération devraient permettre de réaliser cette indispensable croissance accélérée de la productivité dans le secteur des services.

Au premier abord, il peut sembler paradoxal qu'il faille accélérer l'amélioration de la productivité pour assurer une croissance rapide de l'emploi. À première vue, on pourrait croire qu'une augmentation de la productivité va éliminer des emplois, puisqu'on peut réaliser une production donnée avec moins de travailleurs. L'ennui avec un tel argument, du moins dans le cas d'une économie de taille réduite et aussi ouverte sur le commerce extérieur que l'est celle de l'Ouest, c'est qu'il ne tient pas compte des nombreuses « réactions en chaîne » qu'une amélioration de la productivité provoque sur les ventes et les revenus. De telles réactions en chaîne signifient que la production augmentera de pair avec une amélioration de la productivité, et suffisamment pour éviter le chômage. Signalons de nouveau ici que cette conclusion optimiste et le raisonnement sur lequel elle repose sont susceptibles de recevoir un appui important mais non unanime parmi les économistes.

Pour bien saisir de quelle façon les réactions en chaîne permettent d'éviter la création de chômage, voyons d'abord ce qui se produit si le secteur des services augmente sa productivité sans que la même chose survienne à l'extérieur de la région. Une telle amélioration va entraîner toute une série de réactions en chaîne. Dans les entreprises productrices de biens qui consomment beaucoup de services comme les transports, les réseaux de distribution, les services aux entreprises, les services publics et les institutions financières, l'amélioration de la productivité des services va réduire les coûts. Le secteur des biens pourra donc accroître sa production et, ainsi, influencer favorablement la création d'emplois; il s'agit là de gains nets. Et dans le secteur des services lui-même, l'augmentation de la demande du secteur des biens va compenser à son tour, en partie ou peut-être entièrement, la réduction de l'emploi que l'amélioration de la productivité avait provoquée.

L'écoulement de la production supplémentaire ne constitue pas un problème sérieux. L'Ouest a toujours réussi, dans le passé, à vendre au prix mondial tout ce qu'il voulait et pouvait produire de façon rentable à ce prix. On fait allusion ici au phénomène selon lequel l'Ouest doit se soumettre aux prix qui prévalent sur les marchés internationaux pour la plupart des biens qu'il produit. Il lui suffira tout au plus de consentir certaines réductions temporaires de prix ou d'apporter des améliorations à d'autres aspects des conditions offertes aux acheteurs pour augmenter sa pénétration des divers marchés, qu'il s'agisse de celui des exportations ou de celui des produits de substitution aux importations.

Il va en outre se produire une autre série de réactions en chaîne au niveau de la consommation finale de services. Une amélioration de la productivité va permettre de réduire les prix, ou de ralentir l'augmentation des prix, ou encore de réduire les charges fiscales par unité de service offert dans le cas des services non concurrentiels. Cet impact sur les prix et les charges fiscales va stimuler la consommation de services. La création de nouveaux emplois qui en résultera permettra de compenser l'impact négatif que l'amélioration de la productivité avait eu sur le marché de l'emploi dans les services.

Au cours de la période de transition qui précédera la réalisation d'un nouvel équilibre, la balance régionale des paiements et du commerce va se modifier. Un excédent commercial apparaîtra d'abord de façon temporaire dès que le rendement des secteurs d'exportation et de substitution aux importations s'améliorera. Cet excédent entraînera des rentrées de fonds, écartant ainsi les tensions monétaires qui auraient pu apparaître et bloquer l'expansion. Dans la mesure où certaines de ces tensions monétaires subsisteraient, si une part importante de l'augmentation de production survenait dans le secteur non concurrentiel, ces tensions seraient en fin de compte résorbées grâce à une baisse des coûts dans le secteur non concurrentiel ou par un ralentissement du taux d'augmentation des prix dans ce secteur.

Lorsqu'un nouvel équilibre sera atteint, celui-ci intégrera tous les effets directs et indirects attribuables à l'amélioration de la productivité dans le secteur des services. Une caractéristique notoire de cet équilibre final est que le taux de chômage ne sera pas plus élevé; il pourrait même être plus faible que ce qu'il était auparavant, du fait que les diverses influences qui se sont exercées sur la production pourraient créer plus d'emplois que les augmentations de productivité n'en ont éliminés. Autre caractéristique : le prix relatif des services baissera par rapport à celui des biens. Le prix des services n'aurait même pas à baisser; il suffirait seulement que son taux d'augmentation ait été temporairement plus modéré qu'il ne l'aurait été autrement.

Troisième caractéristique : la production de tous les biens et services sera à la hausse, y compris ceux qui sont destinés à l'exportation. Le niveau de vie sera donc plus élevé. On assistera également à une hausse des importations en raison de l'augmentation du niveau de vie. La valeur réelle des salaires augmentera par rapport à ceux de l'extérieur de la région. Cela pourrait venir du fait que la croissance des revenus monétaires a été plus rapide dans la région qu'à l'extérieur pendant un certain temps, tandis que les prix y augmentaient plus lentement. Il se pourrait aussi que le taux d'augmentation des revenus monétaires ait été temporairement plus faible qu'à l'extérieur (encore qu'il soit resté positif), mais que les augmentations de prix y aient été elles aussi beaucoup plus faibles au point que les salaires réels auraient malgré tout enregistré une hausse relative. Quel que soit le cas, c'est une poussée temporaire de la demande de main-d'œuvre qui sera à l'origine de l'influence positive exercée sur les salaires réels. L'augmentation de la production en sera la cause, dans le secteur des services comme dans celui des biens, dans la mesure où les changements technologiques dans le secteur des services se répercuteront sur celui des biens. L'influence sera telle sur la production que la demande de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie augmentera temporairement, malgré les améliorations de productivité. Si l'offre de main-d'œuvre est limitée et que la population n'augmente pas (c'est-à-dire qu'on fait abstraction pour le moment de toute augmentation de population qui pourrait résulter de l'accroissement naturel ou d'une immigration en provenance d'autres régions), alors les salaires réels augmenteront.

Nous avons considéré jusqu'ici le cas où il n'y a pas de hausse correspondante de la productivité dans le secteur des services à l'extérieur de la région. Selon notre conception du fonctionnement de l'économie, la conclusion majeure qui se dégage de l'analyse est que le chômage n'a pas changé ou même qu'il a diminué par rapport à ce qu'il était auparavant, tandis que le niveau de vie a augmenté par rapport à celui des autres régions. Dans de telles circonstances, l'amélioration du niveau de vie va attirer des immigrants. La hausse de la population qui en résultera va exercer des pressions sur l'offre limitée de ressources et d'autres facteurs fixes de production, de sorte que le niveau de vie reviendra graduellement à l'intérieur de la région au même niveau qu'à l'extérieur, ou à un niveau identique à celui qui existait ailleurs avant que les changements technologiques n'apparaissent dans le secteur des services. Ainsi, l'amélioration de la productivité du secteur des services aura en fin de compte entraîné une augmentation du nombre d'emplois sans que le niveau de vie relatif en ait été affecté.

Il n'est pas difficile de modifier cette conclusion pour considérer une situation plus réaliste où des augmentations de productivité se produisent aussi dans le reste du pays et du monde. Dans ce cas, la même analyse nous conduirait à conclure que l'amélioration de la productivité dans le secteur des services sera nécessaire pour éviter des pertes d'emplois plutôt que d'en créer. Et l'amélioration du niveau de vie qu'entraînera l'augmentation de la

productivité empêchera l'émigration plutôt que de stimuler l'immigration.

Nous pouvons maintenant répondre à la question que nous soulevions plus tôt. Lorsque la hausse de la productivité dans le secteur des ressources naturelles ralentit par rapport à ce qu'elle était antérieurement, il devrait être possible de compenser ce ralentissement en accélérant légèrement le rythme d'augmentation de la productivité dans le secteur des services. Si on peut y arriver, il n'y aura aucune baisse du niveau de vie relatif et, partant, aucune baisse de la croissance relative des emplois ou de la population. De plus, il n'y aura aucune hausse du taux de chômage. En somme, on peut s'attendre que la croissance de l'emploi dans le secteur des services qu'on a connue dans le passé va se maintenir et qu'elle pourra même s'accélérer quelque peu, même si le taux de croissance du secteur des richesses naturelles devait être moins élevé qu'il ne l'a été dans le passé.

L'informatique

Notre perception des perspectives à long terme de croissance soutenue de la productivité et des emplois dans le secteur des services est donc très positive. Notre optimisme ne repose pas uniquement sur une analyse théorique. Des exemples pratiques du dynamisme du secteur des services abondent. Dans cette section, nous en examinerons un en particulier, à savoir l'introduction de la microélectronique et de l'informatique. Ce cas illustre de quelle façon le progrès économique et la croissance, basés sur une nouvelle génération d'innovations techniques, peuvent contribuer largement à la croissance de l'économie.

La plupart des pays occidentaux industrialisés s'attendent à ce que la croissance du secteur des services au cours de la prochaine décennie repose principalement sur les deux domaines en évolution rapide que sont l'informatique et la technologie des microprocesseurs, qui comprennent le traitement électronique des données, les télécommunications, les techniques de la bureautique, de même que les techniques qui permettent de les intégrer[9]. Les techniques de l'informatique ont déjà atteint et transformé nombre d'activités commerciales et elles pourraient bien n'en épargner aucune. Par exemple, c'est le microprocesseur qui a permis aux banques de multiplier les services quotidiens aux consommateurs, notamment l'ouverture de comptes bancaires à intérêt quotidien ou le retrait de fonds en tout temps grâce aux guichets automatiques. Les magasins de ventes au détail utilisent les caisses électroniques et le codage universel des produits pour tenir leurs stocks à jour, vérifier le crédit des clients qui utilisent une carte, analyser les habitudes de dépenser des consommateurs, et ainsi de suite.

L'essentiel du secteur des services a finalement pour fonction de fournir ou de traiter de l'information – c'est-à-dire, des services d'informatique. Les entreprises qui assurent le traitement de données ou celles qui se spécialisent dans le logiciel informatique ne font rien d'autre. De nouvelles entreprises, qui se spécialisent dans les banques de données d'affaires et les « services de renseignements » sur le commerce international, se multiplient et réussissent grâce au microprocesseur. C'est toujours grâce au microprocesseur qu'on a pu créer de nouvelles formes de services d'assurance. La liste serait interminable et il ne s'agit là que d'activités qui existent déjà. Seule l'imagination des entrepreneurs pourrait limiter le nombre d'activités qui seront créées dans l'avenir et il nous est impossible de prévoir avec certitude ce qu'elles seront (en fait, cela dépasse l'imagination de tous les futurologues, pourtant l'une des plus anciennes professions du monde). Il faut surtout se souvenir que l'informatique n'est pas une spécialité; il s'agit plutôt d'un terme générique qui recoupe toute une gamme d'activités dont la matière est l'information et dont le spécialiste est un « col blanc »[10].

Les microprocesseurs et les techniques de traitement de l'information possèdent nombre des caractéristiques des secteurs d'activité qui peuvent s'installer n'importe où. De telles industries ont plus de flexibilité que d'autres pour choisir l'endroit où elles veulent s'implanter puisqu'elles n'ont rien à voir avec le traitement de matières premières : les frais de transport de leur matière première – l'information – ne constituent pas un critère de localisation, notamment depuis que la technique des télécommunications a tant progressé. Malgré tout, la plupart de ces types d'entreprises de traitement de l'information bénéficient énormément des économies d'agglomération offertes par les régions riches en information comme les régions métropolitaines[11]. Dans ce sens, les choix quant à leur localisation ne sont peut-être aussi étendus qu'on pourrait le croire au premier abord.

Étant donné que l'information constitue la principale ressource de base d'un secteur de l'économie en pleine expansion et que l'essentiel de l'information est généré par l'interaction d'un réservoir important de population et la synergie qui caractérise les grandes régions urbaines, les provinces de l'Ouest se trouvent dans une situation avantageuse. La Colombie-Britannique, par exemple, est située dans le bassin du Pacifique, là où nombre de pays connaissent une croissance extrêmement rapide grâce aux progrès des techniques basées sur les microprocesseurs et le traitement de l'information. Au Sud, les États de l'Ouest des États-Unis connaissent eux aussi

une croissance très rapide, partiellement grâce à la prospérité de secteurs d'activité liés au traitement de l'information. Bien qu'il s'agisse là d'entreprises susceptibles de s'installer n'importe où, elles n'en sont pas moins attirées par les régions qui offrent des économies d'agglomération, y compris un secteur des services important et diversifié. La Colombie-Britannique compte nombre de grandes agglomérations urbaines et jouit en plus d'avantages certains sur le plan de la qualité de la vie et des loisirs. Elle possède donc diverses caractéristiques susceptibles d'attirer une nouvelle génération d'entreprises qui vont contribuer à la croissance de la province.

Parmi les autres caractéristiques susceptibles d'attirer des entreprises dont les activités sont liées à l'information et à toutes sortes d'autres services, il y a la présence d'une communauté de chercheurs dynamique autour des universités ou d'organismes de recherche indépendants, la présence d'installations culturelles et récréatives, de services de santé et d'enseignement, une industrie du commerce de détail bien développée, autant de facteurs qui aident les entreprises à attirer et à conserver une main-d'œuvre hautement spécialisée. Certaines villes dans les autres provinces de l'Ouest présentent plusieurs de ces caractéristiques et pourraient s'avérer des emplacements intéressants pour des entreprises de services de plus en plus spécialisées. L'établissement de nouvelles activités comme celles-là s'accompagne d'une augmentation de l'investissement, de l'emploi, du revenu et de la demande.

Le rôle des pouvoirs publics

Qu'on s'arrête à la situation provinciale, nationale ou internationale, il est clair que les deux dernières décennies ont vu la croissance du secteur des services favoriser considérablement l'augmentation du niveau de vie et la création de la plupart des nouveaux emplois. En outre, un examen des tendances économiques actuelles laisse prévoir que les services continueront de jouer un rôle important dans la croissance du niveau de vie et de l'emploi au cours des années 80 et au-delà. Cela n'a rien d'exceptionnel : c'est plutôt l'aboutissement logique d'une lente évolution qui conduit à ce qu'on a déjà appelé la société « postindustrielle ».

D'importantes conclusions que les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient prendre en considération se dégagent de notre analyse. La prédominance de la production de biens dans l'économie laisse peu à peu la place à une économie de services et les stratégies de développement économique fondées exclusivement sur les secteurs produisant des biens laissent beaucoup à désirer. Des politiques plus complètes devraient davantage tenir compte des changements qui se produisent dans une société postindustrielle et chercher à en tirer parti.

Consciemment ou non, bon nombre de politiques de développement industriel entretiennent implicitement un préjugé défavorable à l'égard du secteur des services. En feuilletant la brochure intitulée *Assistance et information pour le développement de l'entreprise*, on s'apercevra qu'une entreprise obtient plus facilement une aide de l'État si elle produit un bien tangible que si elle offre un service[12]. L'aide à la petite entreprise et à l'innovation technique constituent deux domaines classiques d'intervention des pouvoirs publics pour améliorer le fonctionnement du système économique. Nous pensons qu'il y aurait autant de raisons d'intervenir dans le secteur des services que dans celui de la production des biens. Pourtant, les gouvernements ont souvent négligé le secteur tertiaire. Nous ne prétendons pas avoir fait un examen complet de toutes les politiques industrielles et des régimes d'imposition des municipalités, des provinces et du gouvernement fédéral; il nous est donc impossible de suggérer des mesures très précises. Malgré tout, la question est assez importante à nos yeux pour nous autoriser à inciter les gouvernements à y prêter attention. En conséquence,

36 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités procèdent à un examen attentif de leurs programmes de soutien à l'industrie et aux entreprises dans le but de cerner les éléments susceptibles d'amélioration, notamment à l'égard de la petite entreprise et du progrès technologique, et de promouvoir l'efficience dans le secteur des services.

Cela n'est évidemment pas une recommandation réservée aux pouvoirs publics « de l'Ouest ». En fait, ce secteur n'est pas différent dans cette région du pays. Mais, en même temps, il s'agit là d'un secteur extrêmement important pour l'Ouest et, en suivant cette recommandation, on pourrait certainement aider les gens de la région. En outre, cela profiterait aussi au reste du Canada.

Passons maintenant à un type d'intervention plus particulièrement adaptée à la personnalité de la région. Comme nous l'avons mentionné, il y a lieu de craindre que le secteur traditionnel d'exportation des ressources naturelles de l'Ouest ne puisse, à l'avenir, progresser aussi rapidement que par le passé. Tout changement dans le secteur des services qui pourrait favoriser la croissance des exportations est donc particulièrement important pour l'Ouest. Il faut avant tout se préoccuper de réduire le plus possible les coûts qui influent sur l'écart entre le prix au point de production et le prix de livraison des produits destinés à l'exportation. Nous croyons qu'un rythme plus rapide d'application du progrès technique dans le

secteur des services devrait permettre de réduire ces coûts. C'est particulièrement le cas pour le réseau ferroviaire, le système postal, les pipelines, ainsi que les services d'expédition. En utilisant une formulation légèrement différente et mieux adaptée à la situation de l'Ouest, nous présentons donc une recommandation similaire à celles que nous avions déjà soumises dans *Les enjeux du progrès*[13], à savoir :

37 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces encouragent plus activement les innovations techniques dans les branches du secteur des services de l'Ouest qui peuvent influer sur l'écart entre le prix au point de production et le prix au point de livraison des produits destinés à l'exportation.

Toutes les études sur les mécanismes de création d'emplois ont identifié les petites entreprises de services nouvellement créées comme une importante source de nouveaux emplois. Les jeunes entreprises ont souvent beaucoup de difficulté à réunir le capital nécessaire à leur lancement ou à financer leur expansion, et cela est dû en partie aux déficiences du marché du capital-actions et du capital de risque. Bien que certains fonds fédéraux soient disponibles, leur allocation a tendance à se faire sans qu'on ne tienne compte de la localisation des activités. Cependant, les services sont, par nature, une activité essentiellement urbaine et, de ce fait, une activité à caractère local. Les retombées du développement du secteur des services bénéficient donc largement à certaines villes en particulier. Il serait peut-être temps, pour les municipalités, de chercher plus activement et plus directement à encourager l'établissement ou la croissance des entreprises de services à vocation locale. C'est là un point particulièrement important pour les provinces de l'Ouest où la vitalité du secteur des services pourrait compenser la baisse de dynamisme du secteur des ressources. Nos entretiens dans l'Ouest, avec des représentants des secteurs public et privé des provinces et avec des fonctionnaires du gouvernement fédéral, nous amènent à penser que les municipalités urbaines devraient participer plus activement à la croissance du secteur des services et au développement économique.

Les municipalités ne devraient pas oublier, en mettant au point des stratégies locales, que la tertiarisation signifie d'abord une augmentation de la production locale et, de plus, que certaines branches de services ne répondent pas seulement à une demande locale ou régionale, mais aussi à une demande d'exportation vers l'étranger ou l'extérieur de la province.

Voici deux exemples qui illustrent la façon dont les municipalités peuvent encourager la croissance du secteur des services. Premièrement, il est bien connu que les villes concentrent surtout leurs efforts à attirer des entreprises productrices de biens. Les municipalités devraient étendre de tels efforts aux entreprises de services. Nous ne voulons pas suggérer, cependant, que les municipalités se lancent dans une coûteuse partie de surenchère et qu'elles se mettent à offrir de généreuses concessions aux entreprises pour influencer leur localisation. Une préoccupation injustifiée de la part des municipalités pour des questions locales comme l'assiette fiscale pourrait s'avérer préjudiciable et coûteuse pour l'ensemble de l'économie. Ce que nous suggérons, en fait, c'est que le palier local de gouvernement, tout comme le palier fédéral et le palier provincial, s'emploient activement à repérer les contraintes qui entravent l'établissement ou la croissance des entreprises de services et à les neutraliser le plus possible. Des choses aussi simples que d'étendre aux entreprises de services les objectifs des campagnes de publicité conçues pour informer les investisseurs éventuels sur les installations et les services publics disponibles dans une ville donnée pourraient certainement produire des résultats intéressants sans pour autant accroître les coûts.

En deuxième lieu, l'Ouest est bien placé pour profiter du potentiel de croissance extrêmement rapide des pays en développement de la région du Pacifique et ce, en offrant des services spécialisés exportables, par exemple dans le domaine des soins de santé et de l'enseignement. Un autre type de service exportable est la technogénie pour des projets clés-en-main vendus à des pays étrangers. Les villes des provinces de l'Ouest pourraient encourager la collaboration entre des sociétés locales d'ingénierie et la formation de consortiums et, ainsi, établir de bonnes relations d'affaires à l'étranger. Les sociétés de génie-conseil de Montréal constituent un exemple des succès qu'on peut ainsi obtenir. En conséquence,

38 Nous recommandons que les municipalités participent activement à la recherche des possibilités de développement du secteur tertiaire et qu'elles mettent au point des stratégies locales destinées à encourager la création et l'expansion des entreprises de ce secteur.

Les grands changements ne s'opèrent pas toujours en douceur. Même si des contraintes de temps et d'espace nous empêchent de traiter à fond des questions d'adaptation, nous devons quand même signaler que le passage graduel d'une économie orientée vers la production de biens à une économie de services n'est pas sans avoir des conséquences sur la nature du travail, la structure professionnelle et la répartition du revenu. Il faut donc gérer le changement avec prudence et assurer une répartition équitable de l'emploi et du revenu si on veut que la transition vers une économie de services s'opère en douceur. Les questions de formation et de recyclage

de la main-d'œuvre sont fondamentales pour faciliter ces ajustements et ce, sous deux aspects : dans l'intérêt des personnes actuellement employées dans les entreprises existantes et en vue de susciter la formation de nouvelles entreprises. Les exigences imposées aux employés des nouvelles entreprises et aux entrepreneurs qui les créent auront, directement ou indirectement, un rapport de plus en plus étroit avec leur capacité de traiter l'information et d'utiliser des microprocesseurs. Il serait futile de se lancer dans de grandes discussions quant à l'impact du progrès technologique sur l'emploi et les métiers spécialisés sans en même temps ouvrir un nombre suffisant de places réservées à la formation. En conséquence,

39 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux accordent une importance prioritaire à l'établissement de centres locaux de formation à la technique des microprocesseurs et du traitement de l'information dans le cadre de leurs politiques de promotion de la main-d'œuvre et de la petite entreprise.

En conclusion, nous voulons rappeler l'importance de notre première recommandation concernant la nécessité pour les pouvoirs publics « de prêter attention ». Il nous semble qu'il y a un fossé très large entre les objectifs des programmes destinés aux entreprises de services et leur portée réelle. Cela vaut autant pour l'ensemble du Canada que pour l'Ouest en particulier. Nous croyons que le secteur des services a une importance vitale pour la croissance future du niveau de vie et de l'emploi dans l'Ouest. Nous invitons donc tous les ordres de gouvernement à accorder à ce secteur d'activités l'attention qu'il mérite, en raison de son importance élevée et grandissante pour l'économie.

12 Les économies d'agglomération

Les grandes agglomérations urbaines offrent un certain nombre d'avantages pour ceux qui y vivent et y travaillent : c'est ce qu'on appelle les économies d'agglomération. On prétend souvent que les centres urbains favorisent la rentabilité et l'efficience de certains types de producteurs de biens et de la plupart des producteurs de services, et que la productivité augmente avec la taille des villes. Les centres urbains sont essentiellement des endroits où l'on retrouve une concentration d'activités. Lorsque la taille des villes augmente, les économies associées à la concentration de ces activités croissent également. Des économies d'agglomération plus importantes stimulent à leur tour l'efficience chez les producteurs de biens et de services. Les entreprises déjà établies deviennent donc plus efficientes, tandis que les nouvelles entreprises, même petites, peuvent survivre parce qu'elles profitent, elles aussi, des avantages offerts par la gamme d'activités que l'on trouve dans les grands centres urbains. De tels centres constituent des incubateurs par excellence pour les petites entreprises, nouvellement créées, qui appartiennent souvent au secteur des services. Et celles-ci créent la majeure partie des nouveaux emplois qui apparaissent dans l'économie.

L'intérêt que nous portons à l'importance des avantages associés aux économies d'agglomération provient, bien entendu, de notre désir d'encourager la croissance du niveau de vie. L'efficience des entreprises de services est en partie influencée par les économies d'agglomération. Toute intervention des pouvoirs publics pour augmenter, ou même créer, des économies d'agglomération, peut donc conduire à une augmentation du niveau de vie.

De même que la croissance de la productivité est un concept dynamique et implique le changement, de même le concept des économies d'agglomération procède en partie de l'accroissement de la taille des villes. Si toutes les villes avaient la même taille et une structure économique identique, aucune n'offrirait plus d'avantages qu'une autre sur le plan de l'efficience. Toutefois, certaines villes sont relativement plus grandes et plus diversifiées que d'autres, et cela explique les différences quant à l'importance des économies d'agglomération et à l'efficience des entreprises d'une ville à l'autre. Sur le plan de l'efficience, les villes de taille moyenne sont plus avantageuses que les petites villes, et les grandes métropoles sont plus intéressantes que celles de taille moyenne, encore que des coûts importants apparaissent lorsque les villes deviennent très grandes. Des gains plus importants seront donc réalisés plus rapidement si l'intervention des pouvoirs publics favorise la croissance et la diversification dans les grandes villes.

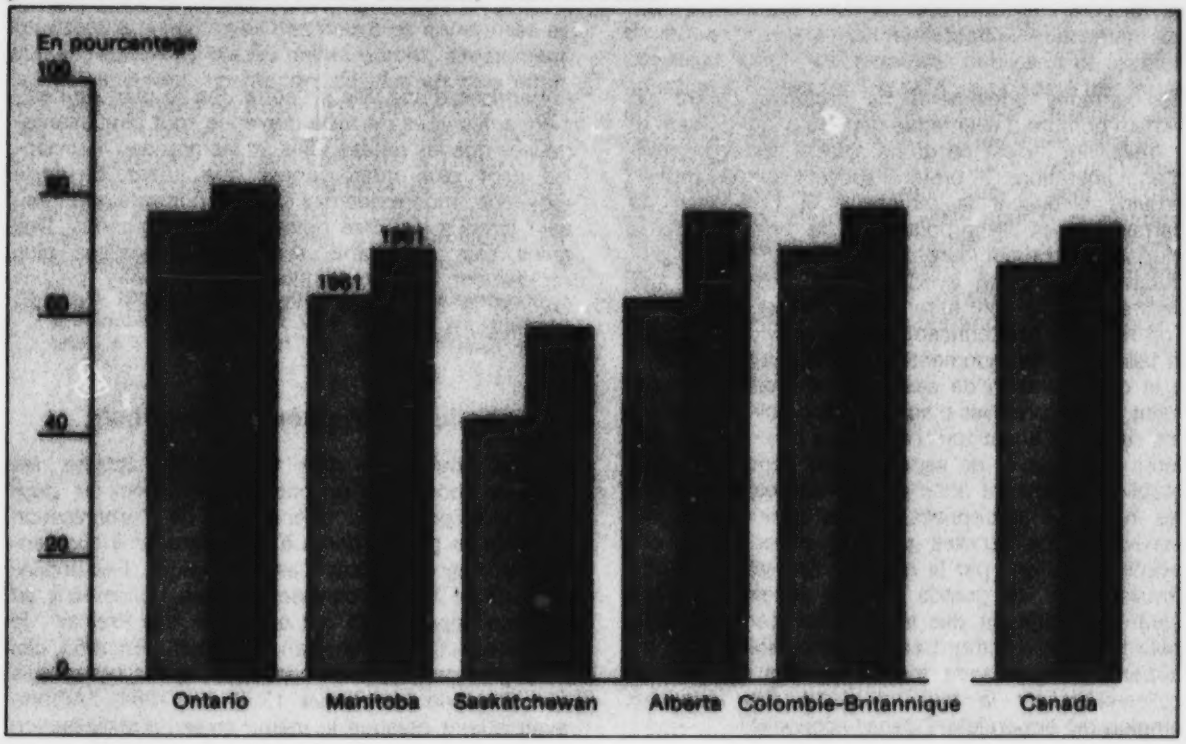
Les services : un phénomène urbain

Sans doute plus que toute autre activité, les services constituent un phénomène urbain ou, pour être plus précis, le phénomène de l'urbanisation consiste en grande partie à concentrer et à augmenter l'activité des entreprises de services. Les provinces qui se sont urbanisées le plus rapidement au Canada depuis 1961 ont été celles des Prairies : le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. En 1961, ces trois provinces étaient beaucoup moins urbanisées que l'Ontario (graphique 12-1). En 1981, l'Alberta avait atteint presque le même niveau d'urbanisation que l'Ontario, et le Manitoba s'en rapprochait. La Saskatchewan, partie de beaucoup plus loin, avait considérablement réduit l'écart. La Colombie-Britannique était la plus urbanisée des quatre provinces de l'Ouest, tant en 1961 qu'en 1981, et son niveau d'urbanisation n'était que légèrement inférieur à celui de l'Ontario. La situation a évolué de pair avec les changements survenus dans la structure industrielle de ces provinces : l'emploi dans l'agriculture des Prairies par rapport à l'emploi total a diminué sensiblement, tandis que la proportion des services a augmenté rapidement.

Il ressort du tableau 12-1 que l'activité économique dans les centres urbains provient en grande partie des entreprises de services. En 1981, le niveau d'urbanisation dépassait 70 % au Manitoba, en Alberta et en Colombie-Britannique, et se rapprochait de 60 % en Saskatchewan. Il y avait donc peu de différences entre la structure industrielle des centres urbains et celle de l'ensemble de la province, à quelques exceptions près. Dans la plupart des agglomérations de recensement (AR) et des régions métropolitaines de recensement (RMR) (auxquelles

Graphique 12-1

Population urbaine en pourcentage de la population totale en Ontario, dans les provinces de l'Ouest et au Canada, 1961 et 1981



SOURCE Données de Statistique Canada.

nous référerons désormais comme « régions métropolitaines »), plus des deux tiers de l'emploi total se retrouvaient dans des entreprises productrices de services. Dans quelques villes seulement, particulièrement en Colombie-Britannique, une proportion relativement importante de la population active était employée par l'industrie manufacturière. Bon nombre de ces mêmes villes comptaient aussi une proportion relativement importante de l'emploi dans des industries primaires. Il s'agissait de villes fondées sur les ressources, telles que Flin Flon, Trail, Prince Rupert et Port Alberni, où la première transformation des produits forestiers et miniers représentait une part importante de l'emploi.

Dans plus de la moitié des régions métropolitaines, 75 % ou plus de la croissance des emplois entre 1961 et 1971, et entre 1971 et 1981, était attribuable au secteur des services (tableau 12-2). En même temps, la très grande majorité des villes a profité d'une certaine croissance des emplois manufacturiers. En général, la croissance des emplois attribuable au secteur des services a été relativement moins importante dans les centres forestiers et miniers comme Trail et Port Alberni. Dans de telles villes, ce sont les secteurs primaire et secondaire qui ont créé le plus d'emplois.

Dans le secteur des services, deux types d'activité ont surtout contribué à la croissance des emplois : les services collectifs, commerciaux et personnels, et le commerce. La branche industrielle, regroupée sous le titre de « services collectifs, commerciaux et personnels », comprend une grande diversité d'activités dont certaines n'ont pas connu une croissance de l'emploi aussi importante entre 1971 et 1981 (tableau 12-3). Ce sont les services de santé et d'aide sociale et les services d'hébergement et de restauration qui ont généré le plus d'emplois. Au troisième rang arrive l'enseignement pour certaines villes, ou les services

Tableau 12-1

Répartition de l'emploi selon le secteur industriel et l'agglomération urbaine, région de l'Ouest du Canada, 1981

En pourcentage

	Industries primaires	Industries manufacturières	Construction	Transports, communications et autres services publics	Commerce	Finances, assurances et immeuble	Services collectifs, commerciaux et personnels	Administration publique et défense	Total[1]	Industries de services en pourcentage du total
Colombie-Britannique										
Vancouver	2,4	14,0	6,5	10,5	18,7	7,1	31,8	5,7	100,0	73,7
Victoria	2,8	6,7	7,2	6,1	15,3	5,4	34,2	19,0	100,0	80,0
Kelowna	6,6	12,6	12,2	5,6	20,0	5,5	29,9	4,7	100,0	65,7
Kamloops	5,3	9,5	9,7	10,9	19,3	5,0	30,4	7,4	100,0	72,9
Chilliwack	10,5	10,5	8,5	4,8	16,7	4,3	24,6	16,2	100,0	66,6
Nanaimo	5,7	13,6	9,5	8,9	19,9	4,9	27,8	6,3	100,0	67,8
Port Alberni	15,5	31,6	3,8	5,6	12,7	2,7	20,7	4,7	100,0	46,3
Prince George	3,5	17,0	8,6	11,3	19,7	4,6	26,6	6,1	100,0	68,3
Trail	14,1	31,4	3,6	6,3	13,3	3,2	22,0	4,7	100,0	49,4
Vernon	6,3	15,8	8,5	8,1	19,0	5,0	29,2	4,7	100,0	66,0
Courtenay	11,5	6,9	9,0	5,8	15,6	4,4	27,0	17,2	100,0	69,9
Powell River	10,3	33,2	5,7	5,8	10,4	3,3	23,9	4,1	100,0	47,6
Prince Rupert	6,8	27,7	6,1	10,2	11,5	3,7	23,3	8,4	100,0	57,1
Terrace	8,1	30,4	7,1	7,8	13,8	2,8	20,7	6,7	100,0	51,8
Alberta										
Calgary	9,3	9,4	11,3	8,4	16,5	7,2	29,9	5,2	100,0	67,2
Edmonton	3,6	10,9	10,3	9,3	17,8	6,2	29,8	9,6	100,0	72,7
Medicine Hat	12,0	10,8	11,8	7,5	20,4	4,0	23,7	7,1	100,0	62,7
Saskatchewan										
Saskatoon	4,7	9,2	7,3	8,5	20,4	5,3	35,8	6,7	100,0	76,8
Regina	2,1	8,7	6,8	10,4	19,6	8,0	29,5	12,7	100,0	80,3
Moose Jaw	5,1	6,3	7,5	10,5	17,5	3,6	31,5	15,5	100,0	78,6
Prince Albert	7,9	7,5	7,1	8,7	18,0	4,0	30,3	13,7	100,0	74,6
Swift Current	11,6	5,3	6,5	9,0	23,8	4,6	30,1	6,8	100,0	74,4
North Battleford	7,2	5,3	7,5	8,2	21,4	4,1	35,9	7,5	100,0	77,1
Manitoba										
Winnipeg	1,1	16,5	4,4	11,9	18,5	6,3	29,7	9,1	100,0	75,5
Portage la Prairie	13,9	8,7	5,4	5,5	16,7	4,0	28,7	15,0	100,0	69,8
Flin Flon	36,3	11,5	2,4	5,5	11,9	2,4	23,5	4,8	100,0	48,1
Thompson	27,0	9,1	2,6	9,4	13,6	3,7	22,9	9,1	100,0	58,7

1 Comprend un faible pourcentage de travailleurs dont nous ne connaissons pas l'industrie à laquelle ils appartiennent

SOURCE Compilations spéciales effectuées par Statistique Canada

Tableau 12-2

Répartition des emplois créés pendant chacune des décennies, selon le secteur industriel et l'agglomération urbaine, région de l'Ouest du Canada, 1961-1981

En pourcentage

	Industries primaires	Industries manufacturières	Construction	Transports, communications et autres services publics	Commerce	Finances, assurances et immeuble	Services collectifs, commerciaux et personnels	Administration publique et défense	Total[1]	Industries de services en pourcentage du total
1961-1971										
Colombie-Britannique	1,4	14,0	7,0	9,8	17,8	8,6	39,4	1,9	100,0	77,6
Vancouver	2,6	8,4	7,0	7,2	18,1	5,8	31,6	19,3	100,0	82,0
Victoria	3,9	13,8	14,1	8,0	22,6	7,2	27,4	2,9	100,0	68,2
Kelowna	3,2	8,9	15,2	10,6	24,0	4,1	27,7	6,2	100,0	72,7
Kamloops	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Chilliwack	0,7	16,9	8,1	11,6	21,2	5,6	28,8	7,2	100,0	74,3
Nanaimo	16,1	36,2	4,7	5,8	13,1	2,1	19,2	2,7	100,0	42,9
Port Alberni	7,1	18,9	7,6	14,3	17,5	4,5	24,8	5,3	100,0	66,4
Prince George	17,4	41,3	5,5	2,1	10,1	2,1	21,1	0,5	100,0	35,8
Trail	3,6	1,5	11,4	13,3	25,2	6,2	34,0	4,9	100,0	83,6
Vernon	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Courtenay	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Powell River	5,8	–	6,6	23,3	17,2	4,5	32,0	10,7	100,0	87,7
Prince Rupert	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Terrace										
Alberta	7,3	11,9	8,4	5,7	11,6	7,5	46,1	1,5	100,0	72,4
Calgary	4,2	10,5	7,1	7,8	14,3	5,9	41,1	9,2	100,0	78,2
Edmonton	0,7	–	–	–	24,7	2,5	72,1	–	100,0	99,3
Medicine Hat										
Saskatchewan	3,1	10,8	2,4	4,5	16,0	5,6	55,8	1,9	100,0	83,7
Saskatoon	0,9	10,0	–	7,2	9,5	9,0	46,3	17,1	100,0	89,1
Regina	–	–	–	–	–	3,5	34,5	62,1	100,0	100,0
Moose Jaw	5,0	20,5	0,3	–	19,2	4,5	38,4	12,0	100,0	74,2
Prince Albert	9,8	3,5	7,3	2,8	13,0	6,8	42,0	14,9	100,0	79,5
Swift Current	–	6,7	–	–	20,6	12,1	34,6	26,0	100,0	93,3
North Battleford										
Manitoba	–	17,8	1,5	3,7	12,6	6,6	50,4	7,4	100,0	80,7
Winnipeg	0,5	9,9	–	–	11,8	10,0	67,7	–	100,0	89,6
Portage la Prairie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Flin Flon	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Thompson										

1971-1981[1]

Colombie-Britannique										
Vancouver	–	8,2	6,1	9,6	19,1	9,1	40,9	7,1	100,0	85,7
Victoria	–	2,7	9,5	4,1	13,6	6,4	46,1	17,5	100,0	87,8
Kelowna	–	12,8	12,4	4,4	21,7	6,0	36,8	5,8	100,0	74,8
Kamloops	–	9,0	6,9	9,8	19,9	7,1	37,5	9,7	100,0	84,0
Chilliwack	–	9,5	11,0	5,8	19,9	7,4	34,7	11,8	100,0	79,5
Nanaimo	–	11,1	12,2	6,5	23,5	6,6	33,5	6,5	100,0	76,7
Port Alberni	–	24,5	3,5	0,6	15,3	6,9	37,6	11,6	100,0	72,0
Prince George	–	16,1	9,4	8,8	23,0	5,2	30,7	6,8	100,0	74,6
Trail	20,7	–	5,4	4,8	16,3	8,2	33,3	11,2	100,0	73,8
Vernon	–	17,7	9,5	7,0	19,3	6,6	35,2	4,7		
Courtenay	–	8,2	15,3	7,1	19,4	7,0	37,0	6,0	100,0	76,5
Powell River	–	–	14,8	11,9	10,7	8,0	44,5	10,7	100,0	85,2
Prince Rupert	–	26,8	10,1	–	9,0	9,8	35,5	8,8	100,0	63,1
Terrace	–	22,0	11,6	7,1	16,0	2,6	25,4	15,3	100,0	66,4
Alberta										
Calgary	5,4	8,1	14,8	8,3	17,0	9,3	33,7	3,3	100,0	71,7
Edmonton	–	10,0	13,5	8,9	18,3	8,6	32,7	8,0	100,0	76,5
Medicine Hat	0,4	6,2	21,7	5,8	28,6	6,5	25,4	5,5	100,0	71,8
Saskatchewan										
Saskatoon	–	8,0	10,4	7,2	23,4	7,4	37,4	6,2	100,0	81,6
Regina	–	6,4	10,4	8,9	19,6	12,3	33,7	8,8	100,0	83,2
Moose Jaw	–	3,1	16,1	11,6	22,8	3,8	33,5	9,1	100,0	80,8
Prince Albert	–	–	11,1	8,9	18,2	6,8	34,2	20,8	100,0	88,9
Swift Current	–	6,8	5,3	1,1	38,5	8,4	39,7	–	100,0	87,8
North Battleford	–	7,5	14,3	8,8	25,8	4,0	33,3	6,4	100,0	78,2
Manitoba										
Winnipeg	–	9,7	2,2	12,0	16,2	9,1	41,0	10,7	100,0	88,0
Portage la Prairie	–	18,4	9,8	0,7	31,7	6,1	32,4	0,9	100,0	71,8
Flin Flon	33,0	20,0	2,2	5,6	8,1	3,3	27,8	–	100,0	44,8
Thompson	–	–	–	18,7	–	4,2	39,6	37,5	100,0	100,0

1 Les données de 1971 ont été corrigées pour tenir compte des limites des villes en vigueur en 1981.
SOURCE Compilations spéciales effectuées par Statistique Canada.

Tableau 12-3

Part du commerce et des services collectifs, commerciaux et personnels dans l'ensemble des emplois créés, selon l'agglomération urbaine, région de l'Ouest du Canada, 1971-1981[1]

En pourcentage

	Commerce		Services collectifs, commerciaux et personnels							
	Gros	Détail	Enseignement	Services médicaux et sociaux	Organisations religieuses	Divertissement et loisirs	Services aux entreprises	Services personnels	Hébergement et restauration	Services divers
Colombie-Britannique										
Vancouver	6,2	12,9	6,3	10,2	0,2	1,2	10,9	–	8,8	3,7
Victoria	2,1	11,5	8,6	13,2	0,7	1,0	7,8	0,2	11,1	3,6
Kelowna	5,7	16,0	6,2	7,7	0,8	2,6	4,9	1,6	9,6	3,4
Kamloops	8,0	11,9	6,7	8,4	0,5	0,5	5,5	1,0	11,5	3,4
Chilliwack	5,2	14,7	6,8	11,5	1,4	–	3,7	–	10,2	2,0
Nanaimo	3,6	19,9	5,1	9,9	0,4	1,2	6,5	–	9,1	2,1
Port Alberni	0,2	15,3	5,1	14,9	–	1,2	1,2	–	13,1	3,1
Prince George	7,0	15,9	6,8	7,5	0,4	0,4	5,5	–	7,9	2,5
Trail	–	19,1	3,1	14,3	1,4	–	0,7	–	15,7	3,4
Vernon	5,0	14,3	4,9	9,5	0,3	0,9	5,6	1,6	9,7	2,8
Courtenay	3,4	15,9	6,0	7,7	0,3	1,3	5,6	0,6	12,4	3,2
Powell River	–	12,5	11,3	6,8	–	2,7	3,0	–	15,7	5,0
Prince Rupert	3,2	6,1	10,3	10,0	1,1	0,3	7,2	–	4,2	4,2
Terrace	6,1	10,1	9,1	5,4	0,3	1,0	2,9	–	7,5	0,8
Alberta										
Calgary	5,7	11,3	3,8	5,5	0,2	0,8	13,7	0,6	6,0	3,2
Edmonton	6,7	11,7	4,2	6,7	0,4	0,9	9,4	0,1	7,0	4,0
Medicine Hat	7,6	21,0	4,4	3,9	0,6	0,6	4,5	0,7	8,6	2,1
Saskatchewan										
Saskatoon	8,3	15,0	4,4	8,2	1,0	1,2	8,3	–	11,8	3,2
Regina	6,0	13,6	5,2	11,1	–	1,1	6,5	–	7,1	3,7
Moose Jaw	3,0	19,3	5,2	16,5	–	0,8	4,1	–	11,0	0,9
Prince Albert	3,8	14,4	5,4	6,6	0,9	0,1	5,5	–	9,6	6,2
Swift Current	8,8	29,8	1,9	12,2	–	2,3	8,4	–	16,8	6,9
North Battleford	0,9	24,9	5,1	11,0	1,3	–	4,2	–	7,9	6,8
Manitoba										
Winnipeg	4,4	11,8	5,7	12,1	0,7	1,5	8,4	–	10,0	3,7
Portage la Prairie	5,1	26,8	12,3	5,4	–	0,5	6,1	–	7,5	2,3
Flin Flon	3,0	5,6	1,5	13,0	1,1	3,7	1,1	0,7	5,9	0,4
Thompson	0,8	–	16,2	18,3	1,7	0,4	1,3	1,7	–	4,2

1 Les données de 1971 ont été corrigées pour tenir compte des limites des villes en vigueur en 1981.

SOURCE Compilations spéciales effectuées par Statistique Canada.

aux entreprises pour d'autres. Un nombre relativement important d'emplois a ainsi été créé par les services aux entreprises à Calgary, Vancouver, Edmonton, Saskatoon, Swift Current et Winnipeg. Ce sont aussi les principaux centres d'activité de chacune des quatre provinces de l'Ouest. De même, la branche du « commerce » regroupe le commerce de gros et le commerce de détail. Entre 1971 et 1981, la plupart des emplois créés par cette branche provenaient du secteur du détail.

Les tendances qu'affiche la structure industrielle sont donc les mêmes tant aux niveaux provincial et national qu'à celui des régions métropolitaines. Les économies des régions urbaines reposent surtout sur les entreprises de services et la croissance de l'emploi provient en très grande partie de la croissance de ce secteur. Le secteur de la fabrication ne représente qu'une très faible proportion de la croissance totale de l'emploi, sauf dans quelques centres forestiers et miniers dont l'économie dépend surtout de l'exploitation des ressources naturelles.

Si on retient le taux de chômage comme indicateur de stabilité, on voit à quel point l'activité économique de certaines villes, basée sur les ressources et sur l'industrie manufacturière, peut être incertaine. Par exemple, le taux de chômage à Powell River était de 6,8 % en 1971 et de 12,3 % en 1981; à Flin Flon, il était de 24,8 % en 1971 et de 7,8 % en 1981; enfin, à Port Alberni, il était de 7,3 % en 1971 et de 13,2 % en 1981. Bien que la plupart des autres villes aient connu des augmentations du taux de chômage entre 1971 et 1981, ces augmentations étaient relativement plus faibles. Le contraste le plus marqué apparaît dans les grands centres de services comme Vancouver, Victoria, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina, où le taux de chômage a diminué plutôt que d'augmenter au cours de la période.

Les économies d'agglomération

Depuis qu'il a été formulé par Alfred Weber, le concept des économies d'agglomération a traditionnellement tenu une place importante dans la théorie de la localisation industrielle. De telles économies provoquent une concentration des industries à l'intérieur d'une région donnée. Les facteurs d'agglomération sont communément divisés en trois types : *les économies de grande échelle à l'intérieur d'une entreprise*, suite à l'augmentation de l'échelle de production de l'entreprise elle-même; *les économies de localisation*, pour toutes les entreprises appartenant au même secteur et regroupées au même endroit, suite à l'augmentation de la production totale de ce secteur à cet endroit précis; et *les économies d'urbanisation*, pour l'ensemble des entreprises de tous les secteurs dans un endroit donné, suite à l'augmentation de la taille du marché local disponible à l'ensemble des secteurs d'activité[1].

On distingue deux types d'économies d'agglomération : celles qui profitent aux entreprises et celles qui profitent aux ménages. Chaque catégorie regroupe une gamme très diversifiée d'activités économiques. Les économies d'agglomération réalisées par les entreprises proviennent de l'accès à des services commerciaux spécialisés et à des sources de financement; des avantages offerts par le marché du travail (bassin plus important et plus diversifié de main-d'œuvre spécialisée, meilleures possibilités de formation, services de placement mieux organisés); d'une plus grande disponibilité de cadres et de professionnels de talent, et de l'existence d'activités susceptibles de les attirer; des possibilités de spécialisation qu'offre un marché important; de l'existence d'une infrastructure relativement bien développée : routes, voies ferrées et gares, aéroports et services d'utilité publique; d'un meilleur approvisionnement en eau et de la disponibilité d'autres services publics; enfin, d'un meilleur réseau de communications. Bien que nombre de ces types d'avantages soient de nature qualitative, ils contribuent néanmoins à une réduction des coûts. Les économies d'agglomération dont profitent les ménages consistent en un plus vaste choix d'emplois, de centres d'achats et de logements; une plus grande qualité au niveau des institutions d'enseignement; des services de transport, des hôpitaux, et ainsi de suite; enfin, l'accès à un choix plus varié de loisirs et de spectacles[2].

Certains avantages sont fonction de la taille de la ville et des économies d'échelle qui découlent de la prestation de services publics comme les réseaux de transport et les systèmes d'aqueduc et d'égout. À partir d'une certaine taille, par exemple, les services d'autobus deviennent économiques et au-delà d'une taille encore plus grande, ce sont les systèmes de transport en commun rapide qui deviennent avantageux. D'autres avantages découlent de la proximité ou de l'accessibilité à une main-d'œuvre spécialisée, à l'information, aux clients, aux fournisseurs, et ainsi de suite. Les gains relatifs à la localisation sont en général plus importants pour les petites entreprises que pour les grandes dans un complexe urbain donné, car ces dernières peuvent créer leurs propres économies tandis que les premières dépendent davantage des économies externes.

Bien qu'on ait beaucoup écrit sur les économies d'agglomération, les tentatives en vue de les quantifier n'ont pas été couronnées de beaucoup de succès, en partie parce qu'il est difficile de mesurer des facteurs qualitatifs[3]. La plus importante économie d'agglomération provient peut-être de la synergie produite par les grandes agglomérations – par les

interactions complexes de la pléiade d'acteurs de la scène urbaine – mais jusqu'à maintenant, on n'a pas réussi à bien mesurer ce phénomène. On convient généralement, toutefois, que les économies d'agglomération contribuent pour une part importante aux augmentations de productivité associées à la croissance des régions urbaines.

Les économies d'agglomération affectent la productivité de quatre façons différentes. Premièrement, elles influent directement sur la productivité en accélérant le rythme du progrès technologique. Deuxièmement, elles permettent d'améliorer l'efficience dans les agglomérations urbaines grâce aux économies d'échelle réalisées dans la prestation des services publics. Troisièmement, elles attirent des activités industrielles et du capital dans une région ou une agglomération métropolitaine. Quatrièmement, elles influent sur la décision des ménages d'émigrer ailleurs ou non. L'existence d'économies d'agglomération et leur influence ont donc des conséquences importantes pour les perspectives de développement des provinces de l'Ouest.

Traditionnellement, l'intervention des pouvoirs publics en faveur du développement régional et urbain a surtout porté sur l'implantation d'industries manufacturières. Mais les nombreux changements survenus au cours des dernières années dans la conjoncture économique ont sérieusement compromis l'efficacité de telles politiques. Le cycle de vie des produits industriels est devenu plus court, car il a fallu accorder plus d'importance à l'innovation pour accroître la compétitivité internationale; l'activité des entreprises est devenue de plus en plus internationale, fragmentant leurs opérations en un nombre de plus en plus grand de succursales; enfin, le progrès technologique dans l'industrie manufacturière a conduit à une croissance de l'emploi plus lente que celle de la production elle-même. Les services se révèlent moins sensibles que la production des biens aux ralentissements de la conjoncture économique et les variations cycliques de la croissance de l'emploi sont considérablement plus faibles dans le secteur des services que dans celui de la production des biens[4]. Une conséquence supplémentaire de ce glissement structurel vers le secteur des services est que toute intervention des pouvoirs publics, qui reconnaît davantage la place importante qu'ils occupent, entraînerait une croissance plus stable et plus soutenue que les politiques qui, autrefois, considéraient les services comme des activités ancillaires ou résiduelles. De là provient notre intérêt pour la relation qui peut exister entre la productivité des entreprises de services et les économies d'agglomération.

Les facteurs d'agglomération et l'industrie canadienne

La population et l'activité économique se concentrent de plus en plus dans les grandes agglomérations urbaines. Il nous faut donc comprendre le rôle que les économies d'agglomération jouent dans ce processus, et déterminer quels facteurs d'agglomération sont, en règle générale, importants et lesquels le sont pour un petit nombre d'industries seulement. Les réponses à ces questions nous permettront d'identifier les caractéristiques favorables au développement et à la croissance économique des provinces de l'Ouest. Et pour trouver ces réponses, nous avons mesuré les effets de plusieurs caractéristiques propres aux agglomérations.

Deux des trois composantes des économies d'agglomération furent mesurées à l'aide de variables uniques : dans le cas des économies d'échelle, on s'est servi du nombre moyen d'employés par entreprise dans chaque secteur d'activité et pour chaque ville, tandis que pour les économies de localisation, on a eu recours au quotient de localisation, qui mesure la concentration relative d'un secteur industriel donné dans une ville donnée[5].

La troisième composante – les économies d'urbanisation – a été traitée de façon quelque peu différente. Afin de mieux saisir la diversité et la complexité des économies d'urbanisation, on a mesuré un certain nombre de caractéristiques urbaines similaires, mais néanmoins distinctes. Étant donné qu'un certain nombre de ces caractéristiques étaient similaires, on a pu les regrouper en un nombre plus restreint de facteurs, en recourant à la méthode de l'analyse factorielle. L'analyse factorielle permet de regrouper les variables selon des rapports fondamentaux communs, chaque groupe correspondant à un concept unique. Dans notre analyse des économies d'agglomération, nous avons réuni des données relatives à 11 variables. Certaines mesuraient les caractéristiques des grandes villes, d'autres mesuraient le taux de scolarisation de la population active des villes, et d'autres les diverses caractéristiques du marché de l'emploi. Nous avons alors appliqué l'analyse factorielle à ces variables, ce qui nous a permis d'identifier un total de quatre facteurs importants. Ces quatre facteurs regroupaient 72 % des données contenues dans les 11 variables initiales[6] (tableau 12-4).

Chaque facteur mesure un ensemble composé de caractéristiques urbaines. Considérons le facteur 1. Les valeurs élevées pour ce facteur correspondent à des valeurs élevées pour le pourcentage de la population active dans les services aux entreprises, le

Tableau 12-4

Analyse factorielle portant sur les agglomérations urbaines : facteurs de pondération, secteur du commerce de gros, région de l'Ouest du Canada, 1971

	Facteur			
	1	2	3	4
Taux d'activité	0,22	0,90	0,06	0,06
Pourcentage de la main-d'œuvre en chômage	0,01	-0,89	-0,11	-0,05
Pourcentage de la main-d'œuvre :				
Formation universitaire	0,35	0,13	0,83	0,07
Formation dans une profession spécialisée	0,50	0,19	0,56	0,02
Formation d'enseignant au niveau postsecondaire	-0,08	--	0,86	0,03
Formation pour le secteur de la récréation et les loisirs	0,12	0,10	0,08	0,67
Formation pour le secteur des services aux entreprises	0,58	0,24	0,24	-0,30
Formation pour le secteur des institutions financières	0,65	0,13	0,39	0,10
Population de l'agglomération urbaine	0,94	0,03	0,04	0,13
Densité de population	--	-0,01	--	0,77
Nombre total d'emplacements où des industries de services sont implantées	0,93	0,01	--	0,13

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir des données de Statistique Canada.

pourcentage de la population active dans les institutions financières, la population de la ville et le nombre total d'établissements en activité dans la ville[7]. Ce facteur traduit donc bien l'idée que la taille de la ville, tant en termes de population que de volume de l'activité commerciale, est étroitement reliée à la disponibilité d'une main-d'œuvre spécialisée et de services aux entreprises. Les valeurs élevées pour le facteur 2 correspondent à des valeurs faibles pour le pourcentage de la population active en chômage et à des valeurs élevées pour le taux de participation de l'ensemble de la population active. Lorsque le taux de chômage est faible et que le taux de participation est élevé, l'économie locale est saine, les entreprises fonctionnent à un taux de capacité élevé et la demande est forte. Le facteur 3 dépend de valeurs élevées pour le pourcentage de la population active dans les professions spécialisées, le pourcentage de la population active dans l'enseignement postsecondaire et le pourcentage de la population active qui a fréquenté l'université ou obtenu un diplôme universitaire. Le facteur 3 mesure donc le taux de scolarisation ou le niveau de qualification de la population active dans une ville. Le facteur 4 fait un peu bande à part, ne correspondant qu'à une seule valeur élevée pour le pourcentage de la population active dans les activités de divertissement et de loisirs.

Notre analyse a porté sur les 110 agglomérations urbaines classées en 1981 comme agglomérations de recensement (AR) ou comme régions métropolitaines de recensement (RMR). Des données ont été réunies pour les années 1971 et 1981 sur un échantillon d'industries manufacturières; dans le cas des services, nous ne disposions de données que pour 1971. L'analyse avait pour objet d'expliquer les différences entre la productivité des entreprises d'une ville à l'autre. Cette productivité est mesurée par la valeur ajoutée par employé pour les entreprises manufacturières et par la marge bénéficiaire brute par employé pour les entreprises de services. Le choix des industries incluses dans l'analyse a été nécessairement déterminé par la disponibilité de données au niveau des régions métropolitaines plutôt que par le recours à un critère théorique quant aux industries qui seraient plus ou moins susceptibles d'être influencées par les économies d'agglomération. Certaines industries comme les textiles, le caoutchouc et les plastiques se sont révélées très sensibles aux économies d'agglomération[8]. Nous n'avons pas pu les inclure, pas plus que quelques autres, dans notre analyse, étant donné que nous ne disposions pas de données suffisantes à l'échelle des agglomérations urbaines. Néanmoins, notre analyse a fait ressortir certaines tendances générales, permettant ainsi de

suggérer des orientations utiles en matière d'intervention des pouvoirs publics.

Avant de traiter de l'analyse elle-même, nous devons préciser clairement son objectif afin de ne pas susciter de faux espoirs. Bien que nous ayons voulu expliquer les différences de productivité d'une grande agglomération urbaine à l'autre dans une activité industrielle donnée, notre objectif demeurait quand même limité : il consistait à déterminer le rôle joué par les seules économies d'agglomération pour expliquer de telles différences. D'autres facteurs dont nous n'avons pas tenu compte peuvent aussi expliquer des différences de productivité d'une ville (ou d'une région) à une autre, à l'intérieur d'un même secteur industriel : l'accès aux matières premières, des techniques de production différentes, la propriété des entreprises et les coûts de main-d'œuvre et de transport. Nous ne pouvons donc pas expliquer entièrement les disparités de productivité. La proportion des différences expliquées par notre analyse varie de 57 % pour l'industrie du commerce de détail à 5 % pour le divertissement et les loisirs, dans la partie de notre étude traitant des services; et de 49 % pour l'industrie de l'imprimerie et de l'édition à pratiquement zéro pour l'industrie du meuble et des articles d'ameublement, dans la partie de notre étude consacrée à l'industrie manufacturière. Comme l'objectif principal de notre analyse était de déterminer et de mesurer les économies d'agglomération plutôt que d'expliquer les différences de productivité comme telles à l'intérieur d'un secteur d'activité, ces résultats sont suffisants pour nous permettre de tirer des conclusions au sujet de la croissance et des types d'intervention susceptibles de l'améliorer[9].

Il est évident que la recherche dans le domaine des économies d'agglomération n'est pas encore très avancée. Peu de chercheurs se sont attaqués à cette question de façon globale, à cause de la complexité de la relation entre des industries particulières, le système urbain et le caractère propre de chacune des villes. Nous contribuons donc à faire avancer l'état des connaissances dans ce domaine en examinant la relation entre les économies d'agglomération et les entreprises de services. La théorie économique traditionnelle met l'accent sur ce qu'il faut produire et en quelle quantité. Pour notre part, nous nous demandons à quel endroit il est plus avantageux de produire, dans les grandes villes ou les petites.

Le secteur des services

Les six industries de services que nous avons retenues dans notre analyse sont le commerce de gros, le commerce de détail, les services de divertissement et de loisirs, les services aux entreprises, les services personnels et, enfin, les services d'hébergement et de restauration.

En ce qui concerne les économies d'urbanisation, nous avons constaté que la marge bénéficiaire brute par employé dans le commerce de gros, les services personnels, les services aux entreprises et le commerce de détail, augmentait avec la taille des centres urbains et l'accessibilité à des services spécialisés pour les entreprises. Dans tous les cas, cependant, les effets de cette variable étaient relativement faibles. Dans le cas du commerce de gros, par exemple, en doublant la population moyenne pour la faire passer de 140 487 à 280 974 personnes, on obtiendrait une augmentation de 0,24 % de la marge bénéficiaire brute par employé. Il s'agit là d'une bien faible augmentation. On a calculé des hausses de la marge bénéficiaire brute par employé du même ordre de grandeur pour les autres industries de services. De tels résultats signifient qu'il faut que les villes atteignent une taille très élevée avant que les effets des économies d'urbanisation aient un impact significatif sur la productivité. L'impact plutôt modeste que nous avons constaté dans notre analyse confirme les théories que nous connaissons déjà et qui soutiennent que des économies d'urbanisation importantes ne sont pas réalisées avec des populations inférieures à plusieurs centaines de milliers de personnes ou même à un million. Le Conseil poursuit actuellement des recherches pour déterminer si les économies d'urbanisation augmentent indéfiniment avec la taille des villes ou si les déséconomies d'échelle prennent le dessus dans les très grandes métropoles.

Notre analyse a montré qu'une économie locale en forte expansion, caractérisée par un faible taux de chômage et un taux de participation élevé, exerce une influence fortement positive sur la productivité du commerce de détail et une influence moindre, quoique toujours importante, sur la marge bénéficiaire brute par employé dans les services personnels et l'industrie de l'hébergement et de la restauration. Le niveau élevé de l'emploi a pour effet de faire hausser le chiffre d'affaires des tenanciers de boutiques, des coiffeurs et des restaurateurs, de telle sorte que le personnel de vente et de service ne reste pas à rien faire. À titre d'illustration, nos estimations indiquent qu'une réduction de 20 % du niveau moyen de chômage en 1971, de 9 à 7 %, aurait eu pour effet d'accroître la productivité du commerce de détail d'environ 2,7 %.

À mesure qu'augmente le taux de scolarisation de la population active locale, la marge bénéficiaire brute par employé dans le commerce de gros et dans l'industrie du divertissement et des loisirs s'accroît. En moyenne, le pourcentage de la population active métropolitaine ayant fréquenté l'université ou possédant un diplôme universitaire était de 12,8 %. Si on portait ce pourcentage à 19 %, nos estimations indiquent que la marge bénéficiaire brute par

employé dans le commerce de gros augmenterait d'environ 10,5 % et celle des entreprises de divertissement et de loisirs augmenterait d'environ 8 %. Contrairement à ce que nous aurions pu croire, le rapport entre la marge bénéficiaire brute par employé et le taux de scolarisation de la population active était négatif dans le cas du commerce de détail, quoique de façon marginale.

L'influence exercée par les économies d'échelle internes, mesurées à l'aide du nombre moyen d'employés par entreprise de services, s'est révélée très importante dans l'industrie du commerce de détail. En moyenne, on comptait cinq employés par point de vente au détail[10]. D'après nos estimations, une hausse de la taille moyenne des établissements de vente de cinq à huit employés (une hausse de 60 %) ferait augmenter la productivité du commerce de détail de 20,6 %. L'impact positif des économies d'échelle internes sur la productivité du commerce de détail est de loin le plus significatif par rapport à celui des autres variables retenues dans notre analyse.

On s'attendait à ce que les effets des économies de localisation soient positifs. Ce fut effectivement le cas pour le commerce de gros où, d'après nos estimations, une augmentation du niveau relatif de concentration de 0,7 à 1,0 aurait fait croître la marge bénéficiaire brute par employé d'environ 9 %.

Dans la deuxième partie de notre analyse de l'importance relative des divers facteurs d'agglomération dans les industries de services, nous nous intéressons surtout aux différences entre les provinces de l'Ouest et le reste du Canada. En général, la situation dans l'Ouest ne diffère pas beaucoup de celle qui prévaut dans le reste du pays. L'impact des divers facteurs d'agglomération sur la marge bénéficiaire brute était positif, comme on s'y attendait. Une fois de plus le commerce de détail constituait la seule exception, puisque le taux de scolarisation et les économies de localisation exerçaient un impact négatif sur ce secteur dans l'Ouest.

De façon générale, on a trouvé que l'ampleur des effets des facteurs d'agglomération était légèrement plus importante dans l'Ouest. En ce qui concerne les services personnels, une augmentation de la taille moyenne des entreprises s'accompagnait d'une hausse des marges bénéficiaires brutes par employé dans le reste du Canada alors que, dans les régions métropolitaines de l'Ouest, les économies d'échelle ne semblaient pas avoir d'influence déterminante. Par contre, on a pu déceler la présence d'économies d'échelle dans les services d'hébergement et de restauration et dans les services aux entreprises dans les provinces de l'Ouest, mais non dans le reste du Canada, ce qui confirme qu'il eût été possible, au cours des années 70, d'accroître la productivité de ces industries dans l'Ouest si on avait encouragé la croissance des entreprises.

Il semble aussi que des facteurs régionaux aient également joué dans certaines industries. Les résultats de nos travaux montrent que dans l'industrie du commerce de gros, les entreprises des provinces de l'Ouest affichaient une efficience plus élevée que celle du reste du Canada et ce, par une marge importante de 74 %. On peut attribuer cette situation à un ou plusieurs facteurs, tels que des différences dans les systèmes de transport, les coûts de la main-d'œuvre, les facteurs intermédiaires ou le degré de spécialisation.

Le secteur de la fabrication

Pour fins de comparaison, nous avons retenu six industries manufacturières : les aliments et boissons, le bois, le meuble et les articles d'ameublement, l'imprimerie et l'édition, les produits métalliques et les produits non métalliques. La composition de cet échantillon particulier d'industries mérite une explication.

Premièrement, chaque branche industrielle regroupe un ensemble d'activités définies de façon plus détaillée et reliées entre elles. Certaines peuvent opérer à partir de facteurs de localisation très différents. En d'autres termes, certaines entreprises de l'industrie des aliments et boissons, par exemple, peuvent se montrer sensibles aux économies d'agglomération, d'autres non. La combinaison de diverses activités à l'intérieur d'une même branche industrielle peut donc nous empêcher de déceler l'influence des économies d'agglomération. Les données statistiques disponibles sont telles, cependant, qu'on ne peut pas y faire grand-chose.

Deuxièmement, la nature même de certaines de ces branches industrielles suggère qu'elles sont davantage influencées par la proximité des ressources que par les avantages qu'offrent les centres urbains. C'est le cas de certaines entreprises de l'industrie des aliments et boissons et de celle du bois où l'accès aux matières premières est plus important que la possibilité de réaliser des économies d'agglomération.

Troisièmement, certaines industries se retrouvent dans à peu près toutes les localités, soit parce qu'elles produisent des denrées périssables ou que la taille minimale du marché dont chaque entreprise a besoin est très petite. Dans de ce genre d'activités industrielles, l'influence des économies d'agglomération est susceptible de commencer à se faire sentir dans des villes de petite taille, certainement plus petites que la moyenne des agglomérations de notre échantillon. Dans l'industrie des aliments et boissons, par exemple, on pourrait s'attendre à ce qu'une ville

de 100 000 personnes permette à un certain nombre de boulangeries de fonctionner de façon efficiente. Dans cette partie de notre analyse portant sur l'ensemble d'un secteur industriel, il n'est pas possible d'isoler l'influence des économies d'agglomération même si, au niveau de chaque établissement, de telles économies ont certainement beaucoup d'importance. Bien qu'imparfait, cet échantillon nous a quand même permis de déterminer l'importance relative des facteurs d'agglomération d'une branche industrielle à l'autre.

Comme pour les industries de services, l'analyse avait pour objet d'expliquer les variations d'une ville à l'autre dans la valeur ajoutée par personne employée attribuables : aux économies d'échelle au niveau de l'établissement manufacturier, mesurées par le nombre moyen d'employés; aux économies de localisation, définies comme étant le quotient de localisation de chaque branche industrielle dans chaque ville; enfin, aux économies d'urbanisation qui sont constituées de trois facteurs – la taille urbaine et l'accès à des services commerciaux spécialisés, l'accès aux institutions d'enseignement et une population active instruite et, enfin, une composante identifiant des zones caractérisées par un faible taux de chômage et un fort taux de participation. L'analyse des données de 1971 et de 1981 nous a permis d'identifier les différences qui pouvaient exister entre la situation des provinces de l'Ouest et celle du reste du Canada.

Des six branches industrielles retenues dans notre analyse, l'industrie de l'imprimerie et de l'édition est celle qui est la plus susceptible de s'implanter dans les grandes métropoles : elle a besoin d'un important marché et on ne la retrouve habituellement que dans certaines grandes régions urbaines. Les économies d'agglomération expliquaient 49 % des variations, d'une ville à l'autre, de la valeur ajoutée par employé dans l'imprimerie et l'édition en 1971 et 35 % en 1981. En 1971, tant dans l'Ouest que dans le reste du Canada, les facteurs propres aux économies d'urbanisation ont exercé l'influence la plus importante, notamment le facteur qui identifiait les localités à faible taux de chômage et à fort taux de participation, ce qui peut être interprété comme le signe distinctif d'une région économiquement saine où le taux d'utilisation de la capacité de production est élevé. On relève des différences intéressantes entre l'Ouest et le reste du Canada. Alors que la valeur ajoutée dans le secteur de l'imprimerie et de l'édition de l'Ouest en 1971 augmentait avec la taille de la ville et avec l'accès à des services commerciaux spécialisés, ces facteurs d'agglomération ne jouaient aucun rôle significatif dans le reste du Canada. Par ailleurs, l'augmentation du quotient de localisation de cette branche d'activité dans l'Ouest s'accompagnait d'une diminution de la valeur ajoutée par employé. Une fois de plus, nous n'avons décelé aucun effet sensible de ce genre dans le reste du Canada.

En 1971, les agglomérations métropolitaines de l'Ouest n'avaient donc pas encore atteint une taille qui aurait permis à l'industrie de l'imprimerie et de l'édition de fonctionner de façon efficiente. À cette époque, cette industrie s'en serait mieux portée si les villes avaient été plus grandes et si elle avait eu accès à des services commerciaux spécialisés. Par ailleurs, toute augmentation du nombre d'imprimeries et de maisons d'édition dans les agglomérations métropolitaines des provinces de l'Ouest aurait été dommageable.

En 1981, la situation de l'industrie de l'imprimerie et de l'édition avait quelque peu changé. La valeur ajoutée par employé ne diminuait plus dans l'Ouest lorsque la concentration de l'industrie augmentait, et les avantages d'une augmentation de la taille des villes ou de l'accès à des services commerciaux spécialisés n'étaient plus discernables. Il appert donc que les zones métropolitaines de l'Ouest avaient atteint la taille minimale nécessaire pour que l'industrie de l'imprimerie et de l'édition fonctionne de façon efficiente. C'était alors surtout l'accès à un marché caractérisé par une main-d'œuvre spécialisée et de faibles taux de chômage qui expliquait les différences de valeur ajoutée par employé d'une ville à l'autre.

Dans le cas de l'industrie de la fabrication de produits métalliques, les économies d'agglomération avaient de l'importance en 1971, mais pas en 1981. Tant dans l'Ouest que dans le reste du Canada, la valeur ajoutée par employé augmentait en même temps que le chômage local diminuait et que le taux de participation augmentait, signe que le taux d'utilisation de la capacité de production était élevé. Dans le reste du Canada, par ailleurs, l'accès à un bassin de main-d'œuvre non qualifiée influençait favorablement l'efficience des usines de fabrication de produits métalliques.

Bien qu'aucun effet des économies d'agglomération n'ait été isolé pour l'industrie des produits non métalliques dans le reste du Canada en 1971, nous avons constaté que deux facteurs d'agglomération jouaient un rôle important dans les régions métropolitaines de l'Ouest. La valeur ajoutée par employé de cette industrie augmentait de pair avec la baisse du chômage, la hausse du taux de participation, un meilleur accès aux institutions d'enseignement et une population active plus instruite. Par contre, en 1981, les économies d'agglomération n'exerçaient aucune influence notable, tant dans l'Ouest que dans le reste du Canada.

En ce qui concerne l'industrie du bois, notre analyse indique qu'en 1971, la valeur ajoutée par

employé augmentait de pair avec la taille des villes et l'accès aux services commerciaux spécialisés. En 1981, l'avantage d'une implantation dans une grande agglomération n'était plus discernable; par contre, les économies d'échelle internes associées à des usines de plus grande taille jouaient un rôle important, ce qui indique que des facteurs internes plutôt qu'externes étaient susceptibles de contribuer à l'amélioration de la productivité.

De même, dans l'industrie du meuble et des articles d'ameublement, nous n'avons pu, ni en 1971 ni en 1981, établir de lien entre la valeur ajoutée par employé et les économies de localisation ou d'urbanisation. En 1981, toutefois, nous avons constaté qu'une augmentation de la taille moyenne des usines contribuait à un accroissement de la valeur ajoutée par employé.

Notre analyse ne nous a pas permis d'isoler le rôle que jouent les économies d'agglomération dans les variations, d'une métropole à l'autre, de la valeur ajoutée par employé dans l'industrie des aliments et boissons. Cela confirme, comme nous l'avons déjà suggéré, que des analyses plus détaillées seraient nécessaires, particulièrement dans le cas de l'industrie des aliments et des boissons, en vue de distinguer les entreprises qui se localisent près de leurs matières premières de celles qui s'implantent près du marché où elles écoulent leurs produits.

À l'exception d'une seule branche industrielle, nous n'avons décelé aucune influence régionale proprement dite, c'est-à-dire que l'Ouest n'a rien en soi qui assure à une industrie une efficience plus élevée ou plus faible que n'importe où ailleurs au Canada. L'unique exception concerne l'industrie des produits non métalliques qui inclut des producteurs d'argile, de ciment, de béton, de verre et autres. Tant en 1971 qu'en 1981, la valeur ajoutée par employé était sensiblement plus élevée pour cette catégorie de producteurs dans les régions métropolitaines de l'Ouest.

La portée des résultats

La plupart des recherches empiriques effectuées sur les économies d'agglomération ont porté sur le secteur manufacturier. Nos propres études confirment que, pour certaines branches industrielles, particulièrement celles qui ont peu de rapport avec l'exploitation des ressources primaires comme l'imprimerie et l'édition, les économies d'agglomération, surtout celles appartenant à la catégorie des économies d'urbanisation, peuvent exercer une influence favorable sur la productivité des entreprises.

En étendant notre recherche au secteur des services, nous avons voulu innover. On considère habituellement que les industries de services constituent elles-mêmes un élément des économies d'agglomération, plutôt que d'en profiter elles-mêmes. Pour inclure le secteur des services dans l'analyse, il a fallu se contenter de données qui, en d'autres circonstances, eussent été considérées comme périmées, c'est-à-dire les données de 1971. Nous croyons néanmoins que nos résultats sont valables et qu'ils permettent de tirer des conclusions importantes.

En premier lieu, les économies d'agglomération exercent une influence importante sur la productivité des industries de services dans l'Ouest, ainsi que dans le reste du Canada. Le rapport entre la taille des villes et la marge bénéficiaire brute par employé est positif dans les six industries de services, comme on pouvait s'y attendre, et il est même très élevé pour quatre d'entre elles. La variable emploi constitue un indicateur d'une économie locale dynamique et de taux élevés d'utilisation de la capacité de production; on a pu effectivement établir un rapport positif entre l'emploi et la marge bénéficiaire brute dans cinq industries de services sur six et ce rapport fut très élevé pour quatre industries. On s'attendait également à ce que la variable du niveau de scolarisation de la population active possède un signe positif; cette hypothèse a été confirmée dans tous les cas sauf celui du commerce de détail, et cette variable a exercé une influence importante dans trois industries de services sur six. Le rapport entre les économies de localisation et la marge bénéficiaire brute par employé est positif dans certains cas et négatif dans d'autres. Ce rapport a affiché une valeur significative que pour l'industrie du commerce de gros où son effet était négatif. L'influence des économies d'échelle internes était même très élevée dans trois industries, particulièrement celle du commerce de détail.

Deuxièmement, les économies d'agglomération qui ont joué un rôle important pour les industries de services dans l'Ouest ont aussi eu tendance à le faire dans le reste du Canada. Des variations plus importantes et des résultats moins significatifs ont été obtenus dans le cas des industries manufacturières.

L'image qui s'en dégage est donc très similaire à celle que nous avons décrite au chapitre 11. Si on compare l'économie régionale de l'Ouest à celle de l'ensemble du pays, on constate que le secteur des services a en gros la même taille et que sa productivité est influencée, de façon identique, par les mêmes facteurs, à savoir les diverses économies d'agglomération.

L'orientation que l'on devrait adopter ne fait donc pas de doute. Les services constituent un secteur de l'économie important et en croissance rapide. Ils

offrent des possibilités d'emploi très diverses et on peut s'attendre à ce qu'il en soit ainsi dans les années à venir. L'augmentation de la productivité des services joue un rôle important dans la croissance économique générale et les grandes agglomérations urbaines constituent des milieux propices à l'efficience des entreprises de services. Grâce aux économies externes qu'elles génèrent, elles jouent le rôle d'incubateurs pour les nouvelles entreprises et les nouvelles industries. Les économies d'échelle contribuent également à améliorer la productivité des entreprises existantes. Le développement urbain, la mise en place d'une gamme complète de services et l'aménagement d'un milieu urbain largement diversifié devraient donc constituer un élément important de toute stratégie de développement utilisée par les services d'urbanisme, d'aménagement régional et de planification urbaine.

Bien entendu, il y a une limite à partir de laquelle le développement urbain et l'épanouissement d'une métropole ne donnent plus lieu à des économies d'agglomération. La question de la taille idéale d'une ville, qu'il s'agisse de sa taille maximale ou de sa taille minimale fait parfois l'objet de discussions passionnées[11]. Bien que la croissance des villes et la diversification de leur économie donnent lieu à des économies d'agglomération, des déséconomies dues au gigantisme et à la congestion peuvent aussi apparaître, annulant ainsi les effets positifs que l'agglomération exerce sur l'efficience des entreprises.

Les déséconomies urbaines touchent diverses industries de diverses façons et à des degrés divers. Certaines usines, comme les usines de montage, requièrent des installations de production et d'expédition assez imposantes. Le coût élevé des terrains et la congestion dans les centres-villes font que ceux-ci ne conviennent pas à de telles usines et nombre d'entre elles se sont relocalisées en banlieue ou même tout à fait en dehors des régions métropolitaines. D'autres activités, essentiellement celles qui tournent autour du travail de bureau, peuvent se permettre des emplacements coûteux mais centraux à cause des avantages qu'offrent les centres-villes et l'accessibilité aux clients et aux réseaux d'information.

On a commencé à parler de déséconomies urbaines pour les services de l'administration publique comme les transports, les aqueducs et les égouts, les services publics et la police. Tout comme dans le cas d'une entreprise qui produit un certain nombre de biens, une ville fait face à divers coûts pour la distribution de ses services publics. Chacun de ces coûts peut bénéficier des avantages que procure une production à grande échelle. Par exemple, le coût de construction d'une canalisation d'égout vers un nouvel ensemble de logements, dans un quartier donné, sera moindre pour chaque ménage si celle-ci dessert 100 logements plutôt que 10. Mais au-delà d'un certain seuil, qui varie d'un service à l'autre, les rendements deviennent décroissants, tout comme dans le cas des entreprises manufacturières. Les rendements décroissants peuvent provenir de la congestion ou de la surcharge du système. Étant donné que le moment où les économies d'échelle apparaissent, d'une part, et celui où les déséconomies annulent tout avantage dû à l'échelle de production, d'autre part, varient tous deux selon la nature du service, la taille « idéale » d'une ville (celle qui est la plus efficiente) varie aussi selon le type de service considéré. Et pour chaque type de service, la taille minimale ou maximale la plus appropriée n'est pas la même selon que, par exemple, on envisage un système de transport en commun par autobus ou un système de transport rapide sur rail. En outre, pour la plupart des services publics, l'élément déterminant n'est pas seulement la taille de la population, mais plutôt la taille combinée à la densité de population et au taux de croissance démographique.

On a beaucoup parlé des problèmes de très grandes agglomérations comme New York. Une croissance urbaine sans limites peut altérer la qualité de la vie de façon non souhaitable en augmentant la pollution de l'air, la congestion, le bruit, la décadence des centres-villes à mesure que les banlieues deviennent plus attrayantes, et ainsi de suite. De même, de bien plus petites villes, qui croissent plus rapidement que prévu par les services d'aménagement, peuvent connaître des problèmes comme une pénurie de logements et de terrains prêts pour la construction de nouveaux logements, une surcharge des services d'aide sociale, la congestion, le bruit et toutes sortes d'autres inconvénients. Calgary a fourni un bon exemple de surcharge des services publics au cours des années 70, alors que le boom du pétrole provoquait une arrivée massive d'immigrants.

Nous ne préconisons donc pas la croissance urbaine à tout prix, dans n'importe quelles conditions et à n'importe quel rythme. Par ailleurs, il est hautement improbable que, d'ici 10 ou 20 ans, une région métropolitaine de l'Ouest atteigne la taille au-delà de laquelle l'influence des déséconomies urbaines commence à se faire sentir. Nous croyons donc qu'il y aurait avantage à favoriser la croissance des villes afin de susciter le développement et la multiplication des économies d'agglomération susceptibles de profiter aux résidents, aux travailleurs et aux entreprises de la région.

Le rôle des pouvoirs publics

L'expansion du secteur des services et l'amélioration de sa productivité sont importantes pour la

croissance de l'emploi et la hausse du niveau de vie dans les provinces de l'Ouest comme dans le reste du Canada. Au chapitre 11, nous avons surtout mis l'accent sur trois sources d'augmentation de la productivité dans les industries de services – la spécialisation, le progrès technologique et les économies d'agglomération. Il ne s'agit pas là des seules sources d'accroissement de la productivité dans le secteur des services, mais plutôt de trois domaines que les pouvoirs publics ont eu tendance à négliger; leur apport à la croissance pourrait donc être important. Nous considérons donc ici le rôle que les pouvoirs publics pourraient ou devraient jouer en vue de créer des économies d'agglomération ou d'augmenter leur influence.

Dans la plupart des économies, les villes les plus importantes offrent les conditions les plus efficientes, les plus économiquement stables et les plus avantageuses pour l'implantation de nouvelles entreprises. Dans les provinces de l'Ouest, la politique de développement régional a accordé beaucoup d'importance, au cours des dernières années, à la préservation des petites localités, par des mesures visant à freiner l'exode rural, à réaliser une croissance régionale équilibrée au sein des provinces ou à promouvoir le développement des petites localités. Les responsables de la planification du développement économique et régional font face au problème d'avoir à effectuer un arbitrage entre des objectifs qui entrent souvent en conflit. En voulant préserver de petites communautés, on peut réaliser des objectifs sociaux et culturels, mais on néglige ou on va même à l'encontre d'objectifs économiques.

Une bonne partie des localités de l'Ouest vivent de l'agriculture et ont des racines culturelles et sociales profondément rurales. Mais on veut en même temps diversifier l'économie et se lancer dans toute une gamme de nouvelles activités. Les innovations techniques et les goûts des consommateurs modifient la nature des activités existantes et en créent de nouvelles, comme cela a toujours été le cas. De tels changements sont en outre largement régis par l'interaction entre les gens, la diversité des activités et le flux d'informations qui circule. Dans un tel contexte et étant donné que la croissance de la productivité est souhaitable dans ce secteur de l'économie – les services –, dont la taille et la croissance sont les plus élevées, les provinces de l'Ouest devraient réaliser qu'en mettant trop l'accent sur la préservation des petites localités, elles pourraient s'imposer des coûts économiques. Par conséquent,

40 Nous recommandons qu'en élaborant leurs politiques de développement régional, les provinces de l'Ouest ne tiennent pas seulement compte de l'utilité sociale des petites villes et de la vie à la campagne, mais aussi des avantages que peuvent procurer la croissance et la diversification des économies des grandes villes.

En concluant que les grandes villes assurent mieux que les petites une croissance économique rapide et stable, nous ne nions pas qu'il faille maintenir à l'extérieur des villes une population suffisamment importante pour exploiter comme il se doit les ressources naturelles de l'Ouest. Certains se préoccupent avec raison de « peupler le territoire », particulièrement dans certaines parties des provinces de l'Ouest où la densité de population est très faible. On ne peut pousser à l'extrême le raisonnement en faveur du peuplement et du développement de toutes les régions périphériques et aller jusqu'à rechercher une répartition égale de la population à l'intérieur de toutes les provinces. Pour tirer le maximum des richesses naturelles, il faut bien sûr favoriser le développement rural, y compris fournir certains services à la population qui vit de ces ressources. Mais pour l'essentiel de l'activité économique, ce sont les grandes villes qui favorisent la croissance et l'efficience grâce aux économies d'agglomération.

Il est bien difficile de déterminer comment les grandes villes arrivent à créer des avantages en terme d'efficience pour les entreprises et les personnes qui y vivent puisque c'est l'interaction de divers facteurs qui y joue un rôle important. Les résultats de notre analyse en mettent cependant trois en évidence : la taille des villes et l'accessibilité à des services commerciaux spécialisés, la santé de l'économie locale caractérisée par un faible taux de chômage et un taux de participation élevé et, enfin, une population active instruite.

Dans une certaine mesure, la santé de l'économie locale échappe à l'influence des responsables municipaux ou régionaux de la planification et reflète plutôt la conjoncture nationale ou internationale. Mais en même temps, nous avons déjà fait remarquer que les grandes villes plus spécialisées dans les services ont tendance à jouir d'une plus grande stabilité économique que les villes davantage tournées vers l'exploitation des ressources. L'ambiance d'une ville est importante. Une ville qui offre à ses habitants un milieu intéressant, diversifié et agréable pour y travailler et y vivre, a plus de chances d'attirer une main-d'œuvre qualifiée et de voir sa population augmenter. Et c'est aux planificateurs locaux et provinciaux qu'il revient de toute évidence de façonner une ville agréable à vivre. Il s'agit là d'une tâche aussi valable du point de vue culturel et social que de préserver la vie à la campagne. Ce l'est peut-être même davantage. On peut en effet soutenir que les chances de créer un environnement urbain aseptique sont encore plus grandes puisque les réseaux sociaux se développent généralement moins facilement dans

les grandes villes, particulièrement celles qui connaissent un afflux rapide d'immigrants. L'effet de synergie se produit tout autant à partir de facteurs qualitatifs que de facteurs quantitatifs. Comme exemples des caractéristiques qualitatives des villes, nous pouvons mentionner l'existence d'une infrastructure culturelle, d'installations sportives, d'établissements de loisirs, de parcs et de zones vertes, de grands événements populaires, et ainsi de suite. Par conséquent,

41 Nous recommandons qu'une partie des fonds consacrés au développement économique soit utilisée dans l'Ouest pour subventionner l'aménagement de nouveaux centres culturels, sociaux et récréatifs, ou pour améliorer ceux qui existent déjà.

Dans *Les enjeux du progrès*, le Conseil économique a souligné le rôle important joué par le changement technologique dans la croissance de la productivité et il a recommandé que les provinces consacrent des sommes en vue de disséminer l'information susceptible d'accélérer la diffusion efficace des techniques nouvelles d'exploitation dans les industries non concurrentielles qui relèvent de la compétence des provinces ou des municipalités[12]. Les nouvelles technologies, dans ce secteur comme dans tous les autres, comprennent des appareils, des procédés et des méthodes de gestion et d'organisation, nouveaux ou améliorés, qui sont utilisés tant au Canada qu'à l'étranger. L'acquisition d'informations sur les nouvelles technologies peut être coûteuse en argent et en temps, et exiger des déplacements, l'entretien de réseaux d'information et de banques de données, la réalisation de projets-pilotes, et ainsi de suite. La collecte et la diffusion de telles informations peuvent produire des avantages collectifs et, si la responsabilité en était partagée par plusieurs, elles élimineraient de coûteux dédoublements. Nous croyons qu'une meilleure coopération entre municipalités pour la collecte et la dissémination de tels renseignements serait bénéfique pour chacune d'entre elles. Le gouvernement fédéral ne doit pas et ne devrait probablement pas s'engager dans ce processus. Par conséquent,

42 Nous recommandons l'établissement d'un Groupe interurbain de renseignements sur la technologie. Son mandat serait de recueillir et de diffuser à ses membres de l'information sur les méthodes nouvelles de gestion municipale et de distribution des services publics urbains au Canada et à l'étranger. Le groupe serait financé par les cotisations des municipalités membres. Le coût pour chacune des municipalités resterait modeste par rapport aux avantages qu'elles tireraient des renseignements ainsi obtenus sur les nouvelles techniques de gestion des affaires municipales.

Les laboratoires de recherche des universités et des gouvernements constituent des centres de cueillette et de traitement de l'information susceptibles de créer de nouvelles connaissances à partir de la recherche fondamentale, et de conduire à de nouvelles applications ou à des applications améliorées de ces connaissances. La présence d'universités et d'instituts de recherche spécialisés ajoute à l'attrait d'une ville et peut rassembler un noyau de chercheurs qui, lui-même, attirera d'autres spécialistes. Trop souvent, malheureusement, les relations entre les universités, les laboratoires de recherche et la communauté en général, particulièrement le milieu des affaires, manquent de suivi, ce qui réduit d'autant les chances que les institutions de haut savoir jouent leur rôle de catalyseurs du développement régional. Une collaboration plus étroite entre les universités et l'industrie présente pourtant beaucoup d'avantages : grâce à la recherche commanditée, les universités peuvent devenir une source d'innovations, de renouveau industriel et de création d'emplois lorsque cela conduit à l'implantation de nouvelles entreprises; les contrats de recherche constituent aussi une importante source de financement à un moment où l'État a tendance à réduire ses subventions; des contacts plus fréquents avec l'extérieur sensibilisent davantage les chercheurs aux besoins concrets des entreprises locales; les entreprises et les universités peuvent conclure des arrangements pour partager l'utilisation d'appareils coûteux et hautement spécialisés qu'autrement ni l'un ni l'autre n'auraient les moyens de se payer; les entreprises peuvent servir de véritable laboratoire de travaux pratiques pour les étudiants, tout en profitant des services d'une main-d'œuvre spécialisée à bon marché. Il nous faut une fois encore répéter que ce ne sont pas seulement les entreprises manufacturières qui peuvent partager de tels avantages avec les universités et les laboratoires de recherche des gouvernements, mais également les entreprises de services.

Les administrations locales peuvent jouer un rôle important de catalyseur pour rapprocher le secteur privé et le secteur public de la recherche. À titre d'exemples de certaines activités qui pourraient être utilisées à cette fin, nous citons les « journées industrielles » dans les universités et les établissements de recherche locaux, les conférences publiques sur des sujets qui intéressent directement les entreprises locales, la publication de condensés des projets de recherche en cours, la mise à jour et la diffusion par la ville d'annuaires des entreprises exerçant leurs activités dans la ville et la région avoisinante, de même qu'une liste de produits et de services offerts par ces entreprises, et la mise sur pied d'instituts de recherche parrainés conjointement par les universités et l'industrie. En conséquence,

43 Nous recommandons que les services d'expansion économique des municipalités encouragent la création de liens étroits et directs entre le milieu des affaires, les syndicats, les universités et les établissements de recherche au plan local et qu'ils considèrent cela comme un instrument privilégié de développement.

Une partie importante des nouveaux emplois sont créés dans le secteur des services et on les doit à la naissance de nouvelles petites entreprises. Les grandes agglomérations urbaines sont attrayantes pour de telles entreprises car elles offrent un marché important et un accès plus facile aux sources de financement. Les grandes agglomérations constituent également un lieu propice à l'implantation d'activités innovatrices pour à peu près les mêmes raisons. Le risque et l'incertitude ont tendance à augmenter à mesure qu'on s'éloigne des grandes régions métropolitaines[13]. Le rôle clé, en matière de croissance économique, joué par les nouvelles entreprises du secteur des services et par celles qui doivent leur naissance à de nouvelles techniques, devrait les situer au cœur de toute politique de développement urbain. Les obstacles à l'établissement de telles entreprises, tels des règlements de zonage inutilement contraignants, découragent leur création ou entravent leur croissance. Il faudrait s'assurer qu'on dispose d'un volume suffisant d'espaces pour la vente au détail et de locaux pour les bureaux à un prix raisonnable. Faute d'affecter des superficies suffisantes de terrain dotées d'un zonage approprié pour les bureaux et la vente au détail dans les centres-villes et dans d'autres secteurs névralgiques, il se produit habituellement une surenchère sur les prix des terrains au point où la croissance du secteur quaternaire en est compromise. Par conséquent,

44 Nous recommandons que les administrations municipales des provinces de l'Ouest revoient leurs règlements de zonage afin de s'assurer qu'ils ne découragent pas l'implantation et la croissance d'importantes entreprises de services, comme les services commerciaux spécialisés, les intermédiaires financiers, les services de traitement de l'information et les institutions spécialisées de médecine et d'enseignement.

Nos dernières remarques s'adresseront au gouvernement fédéral. Les données disponibles sur le secteur des services, ventilées sur une base géographique, sont particulièrement insuffisantes et dépassées. Les données nécessaires à l'analyse de la productivité du secteur des services en milieu urbain – et l'on sait jusqu'à quel point les services constituent un phénomène urbain – sont disponibles pour 1971 seulement, et rien d'autre par après. Comme nous l'avons démontré, il s'agit d'un secteur important et qui évolue rapidement; des activités qui n'existaient même pas en 1971 sont maintenant d'importantes sources de création d'emplois et d'implantation d'entreprises. Surtout dans une perspective de développement régional, il est essentiel que nous disposions de données pour déterminer où les diverses entreprises s'établissent et se développent. Par conséquent,

45 Nous recommandons que Statistique Canada entreprenne une nouvelle enquête sur les activités du secteur des services dans le but de réunir des données sur la localisation des entreprises, leur taille, leurs revenus et leurs coûts d'exploitation. Au minimum, de telles enquêtes devraient être quinquennales.

Conclusion

L'analyse et les arguments présentés dans ce chapitre et au chapitre 11 nous ont amenés à tirer des conclusions très nettes. D'abord, une bonne partie du secteur des services offre des possibilités de croissance encore inexploitées sur le plan de la productivité; on réaliserait donc des gains économiques importants si on mettait davantage l'accent sur les services dans les stratégies de développement économique. Deuxièmement, nous incitons les municipalités à jouer un rôle nouveau; les services constituent un phénomène urbain, y étant attirés par les divers types d'économies que procure une agglomération urbaine. Les municipalités peuvent et devraient jouer un rôle plus actif en encourageant la croissance du secteur des services. Bien qu'aucune de ces deux remarques ne s'appliquent uniquement à l'Ouest et qu'elles vaillent tout autant pour l'ensemble du pays, nous désirons les porter à l'attention des responsables de la planification dans l'Ouest, en vue de rappeler à ceux qui ne s'intéressent qu'au secteur manufacturier, qu'ils auraient avantage à élargir leur horizon.

13 Le secteur de la fabrication

On assiste à un ralentissement de la croissance dans l'exploitation de plusieurs ressources naturelles importantes. Nombreux sont ceux qui croient que, dans ces circonstances, le rythme d'expansion du secteur tertiaire ne pourra être assez rapide pour maintenir une performance économique satisfaisante. La question qui se pose alors est de savoir si la croissance du secteur de la fabrication pourra compenser le ralentissement de la croissance du secteur primaire.

Il est facile de se méprendre sur l'importance de la contribution que l'on doit attendre des secteurs secondaire et tertiaire pour assurer à l'économie un bon taux de croissance. À vrai dire, le défi n'est pas énorme. Malgré le ralentissement observé, le secteur des ressources continuera de croître; par conséquent, la tâche n'est pas de compenser un taux de croissance négatif ou même nul, mais simplement une décélération de la croissance. Il suffit donc que le secteur tertiaire ou le secteur secondaire, ou les deux, continuent de croître rapidement pour éviter un ralentissement de la croissance globale. Mais il n'est pas nécessaire que ces deux secteurs progressent au point de pouvoir remplacer la production provenant de l'exploitation des ressources naturelles, ou même de combler en totalité la croissance traditionnellement enregistrée dans ce secteur d'activité.

Nous avons été frappés par le scepticisme des gens de l'Ouest lors de nos discussions avec eux sur les perspectives de croissance du secteur de la fabrication. Le sentiment général est que la région de l'Ouest est trop éloignée et son économie trop restreinte pour espérer qu'elle devienne un important centre de fabrication. Si le terme « important » veut dire ici que ce secteur doit éventuellement pouvoir remplacer l'exploitation des ressources, alors nous partageons ce scepticisme. Mais si, au contraire, il signifie que ce secteur doit devenir assez important pour maintenir le taux de croissance observé dans le passé ou même un taux légèrement supérieur malgré le ralentissement du secteur primaire, nous ne croyons pas que ce scepticisme soit fondé. Il est tout à fait vraisemblable que le secteur manufacturier puisse connaître une telle expansion dans l'Ouest. Les éléments de preuve qui nous ont amenés à cette conclusion sont nombreux.

L'expérience passée constitue une première preuve à cet égard, comme on peut le voir au tableau 13-1. Sur la période de 54 années allant de 1926 à 1980, la production manufacturière par habitant en Ontario et au Québec s'est accrue par un facteur d'environ 3,5 fois. Dans les Prairies, la croissance a été encore plus rapide. La taille du secteur manufacturier s'est accrue de 4,3 fois au Manitoba, de 6,5 fois en Alberta et de 8,0 fois en Saskatchewan. En Colombie-Britannique, la production manufacturière par habitant a triplé au cours de la période, ce qui est légèrement inférieur à la croissance observée dans le Centre du Canada. La même tendance s'est poursuivie dans les Prairies entre 1960 et 1980. La production manufacturière par habitant a augmenté de 92 % au Manitoba, de 119 % en Alberta et de 126 % en Saskatchewan. Le rythme de croissance enregistré en Colombie-Britannique dans ce secteur a continué d'être sensiblement plus lent que dans les Prairies.

La croissance plus rapide enregistrée dans les Prairies entre 1960 et 1980 était un phénomène généralisé, comme le montre le tableau 13-2. Le ratio de la production manufacturière de l'Ontario par rapport à celle des Prairies est tombé de 3,5 à 2,7 au cours de cette période. En 1980, l'Ontario était encore nettement en tête, mais l'écart se rétrécissait. Le rapprochement était surtout marqué dans les secteurs du matériel électrique et des minéraux non métalliques, ainsi que dans ceux des produits en métal, de l'usinage et du matériel de transport. La convergence est également manifeste dans le secteur des textiles. Dans le secteur des produits alimentaires, le ratio est demeuré stable. Il est étonnant de constater que l'Ontario n'a enregistré des gains importants que dans le secteur des produits du pétrole, du charbon et des produits chimiques, soit des activités reliées à la transformation des ressources naturelles.

On pourrait analyser d'autres séries de données mais le message est clair. Dans les Prairies, sinon en Colombie-Britannique, le secteur manufacturier a progressé plus rapidement que dans les autres provinces en général et que dans le Centre du pays. Cette croissance touche tellement de secteurs qu'on

Tableau 13-1

Valeur de la production manufacturière par habitant, dans les régions du Centre et de l'Ouest du Canada, certaines années, 1926-1980

En dollars de 1981

	Région du Centre		Région de l'Ouest			
	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1926	955	1 308	486	118	297	971
1930	1 077	1 407	534	160	312	949
1935	762	1 160	493	95	211	817
1940	1 128	1 665	532	178	297	1 009
1945	1 755	2 338	880	250	528	1 764
1950	1 796	2 723	915	236	538	1 624
1955	2 037	2 950	1 035	454	776	1 963
1960	1 965	2 772	1 077	417	871	1 697
1965	2 337	3 649	1 160	454	1 016	2 095
1970	2 471	3 701	1 297	520	1 096	2 154
1975	2 893	4 203	1 821	858	1 575	2 377
1980	3 417	4 567	2 064	944	1 907	2 880

SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 13-2

Production par habitant en Ontario par rapport à celle de la région des Prairies, certaines industries manufacturières, Canada, 1960-1980

Région des Prairies = 1,00

	Aliments et boissons	Textiles et vêtements	Produits du bois, meubles et produits du papier	Produits en métal, usinage et matériel de transport	Produits électriques et des minéraux non métalliques	Produits du pétrole et du charbon et produits chimiques	Total des industries manufacturières
1960	1,61	3,69	3,11	5,23	4,81	2,34	3,48
1961	1,72	3,62	3,24	5,70	4,55	2,58	3,54
1962	1,68	3,30	3,33	7,44	4,55	2,79	3,81
1963	1,65	3,54	3,03	7,96	5,13	2,62	3,88
1964	1,67	3,56	3,17	8,05	5,49	2,75	3,97
1965	1,70	3,46	3,30	7,60	5,05	2,83	4,06
1966	1,66	3,24	3,09	7,57	4,81	2,75	3,96
1967	1,65	3,21	3,07	7,13	4,37	2,58	3,83
1968	1,68	3,54	2,96	7,69	4,53	2,76	3,93
1969	1,63	3,52	2,96	7,12	4,34	2,75	3,80
1970	1,55	3,10	2,92	7,64	4,58	2,84	3,71
1971	1,55	2,89	2,74	7,61	3,00	4,34	3,69
1972	1,50	2,93	2,41	7,48	3,19	4,45	3,61
1973	1,58	2,94	2,26	6,76	2,99	5,11	3,46
1974	1,45	3,00	2,57	5,69	3,11	4,97	3,28
1975	1,41	2,76	2,10	4,76	2,58	3,69	2,87
1976	1,43	3,01	2,16	4,67	2,65	3,24	2,95
1977	1,42	3,07	2,10	5,40	2,58	2,98	3,02
1978	1,53	3,11	2,08	5,55	2,60	3,09	3,11
1979	1,48	2,89	2,14	4,73	2,49	3,08	2,87
1980	1,62	3,07	2,36	3,73	2,14	3,19	2,66

SOURCE Données de Statistique Canada.

peut raisonnablement penser qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène exclusivement lié à l'expansion rapide du secteur des ressources dans les Prairies. L'exploitation des richesses naturelles a connu une croissance rapide en Colombie-Britannique également, mais le secteur de la fabrication n'y a pas progressé autant que dans les autres provinces de l'Ouest ou du Centre du Canada. Si cette tendance se maintient, on peut prévoir une croissance soutenue du secteur manufacturier dans les Prairies au cours des années à venir, à un rythme surpassant celui de la région centrale et des autres provinces en général. Pour ce qui est de la Colombie-Britannique, nous croyons que les perspectives de croissance plus modestes du secteur manufacturier ne devraient pas inquiéter si l'on donne suite aux recommandations que nous formulons en regard du secteur forestier.

Un autre signe encourageant vient de l'incidence positive pouvant découler de *l'interaction* entre un ralentissement de la croissance dans le secteur des ressources et une expansion plus rapide du secteur de la fabrication. Dans une étude réalisée pour le Conseil, Norrie et Percy font valoir qu'une poussée de croissance dans le secteur des ressources a pour effet de réduire l'importance des activités manufacturières dans la région[1]. La croissance du secteur primaire « ne laisse plus de place » au développement du secteur manufacturier, celui-ci n'étant pas en mesure de soutenir la concurrence d'un secteur primaire en plein essor pour se procurer la main-d'œuvre et les autres facteurs de production qui lui sont nécessaires. Ce phénomène est certainement familier à ceux qui ont cherché à recruter de la main-d'œuvre à Calgary au cours des années 70. C'est la réciproque de ce raisonnement qui nous intéresse ici : lorsque survient un ralentissement dans le secteur des ressources, on peut s'attendre à ce que la croissance du secteur de la fabrication s'accélère. Une telle tendance n'était cependant pas décelable dans les statistiques disponibles sur l'Ouest au moment d'écrire ces lignes (au début de 1984), en raison des effets de la récession sur l'ensemble des secteurs. À plus long terme, on devrait néanmoins assister à une certaine accélération de la croissance des activités manufacturières par suite du ralentissement de la croissance dans le secteur des richesses naturelles.

L'importance accrue du secteur manufacturier dans l'Ouest peut s'expliquer en partie par la présence d'économies d'agglomération progressivement plus importantes. Bien que, sur ce point, les données ne convergent pas forcément, il semble que dans les régions où la population et la densité urbaine ont augmenté, les économies d'agglomération aient favorisé la croissance du secteur secondaire. Ce facteur devrait vraisemblablement continuer à jouer en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan. La population devrait encore augmenter en Alberta et en Colombie-Britannique; dans une certaine mesure, donc, le progrès engendrera le progrès. En Saskatchewan, le mouvement d'urbanisation continuera probablement à soutenir la croissance du secteur manufacturier. L'effet des économies d'agglomération ne se fera pas sentir au Manitoba, à moins que de nouvelles politiques ne viennent accroître l'urbanisation dans cette province.

Enfin, certains travaux indiquent que les entreprises manufacturières peuvent parfois réussir malgré l'éloignement et la taille restreinte du marché. Nos recherches sur le secteur de la fabrication au Manitoba (voir plus loin) font voir qu'une partie au moins des activités manufacturières – dans les deux industries étudiées – sont localisées dans cette province en dépit d'un handicap apparent résultant de l'éloignement et de la taille réduite du marché local. Certains parmi nous sont convaincus que cette situation traduit une réalité plus profonde : l'effort et la détermination peuvent mener à l'établissement d'entreprises manufacturières florissantes. Nous pensons qu'il revient aux gens d'affaires de la région, en collaboration avec les administrations provinciales et les municipalités, de faire les efforts nécessaires pour y développer les activités manufacturières. Nous ne cherchons pas ici à préconiser l'octroi de subventions; plutôt, nous voulons exprimer notre conviction qu'il est possible de lancer avec succès de nouvelles entreprises de fabrication en mettant à contribution l'expertise et les moyens locaux.

Bien entendu, il est difficile de dire si le secteur manufacturier peut réaliser une croissance suffisamment forte, sans être subventionné, pour stimuler les économies de l'Ouest, ou si une aide financière s'avère nécessaire. Sur ce point, les données dont nous faisons état au chapitre 6 penchent vers la négative, alors que les constatations de Norrie et Percy sont à l'effet que les tentatives en vue de stimuler le secteur manufacturier lorsque le secteur primaire est en plein essor peuvent s'avérer très coûteuses et probablement vaines. La situation est-elle différente lorsque l'exploitation des richesses naturelles n'est pas aussi active ? En particulier, conviendrait-il en ce moment de puiser dans les réserves du Fonds du patrimoine en Alberta et en Saskatchewan, et de faire appel aux fonds publics en Colombie-Britannique et au Manitoba pour stimuler la production manufacturière ? Pour employer le langage des économistes, y a-t-il présentement des industries manufacturières « naissantes » dans l'Ouest ?

Il se peut, en effet, qu'il y ait de nouveaux domaines d'activité manufacturière; à notre avis, toutefois, les services gouvernementaux ont beaucoup de difficulté à les repérer. Certains travaux récents de l'Institut de recherches politiques montrent que si les gouvernements ont parfois réussi à sélectionner des candidats au succès, ils ont en d'autres occasions misé sur des perdants[2]. Ces résultats, ajoutés à nos propres observations, nous incitent à ne pas recommander que des subventions soient accordées à des établissements manufacturiers sur une base individuelle. Mais une collaboration étroite entre les milieux d'affaires et les gouvernements, qui ne comporterait qu'une aide financière limitée visant l'*ensemble* du secteur manufacturier pourrait permettre de repérer des secteurs prometteurs pour l'expansion des activités de fabrication.

On se demande souvent dans l'Ouest s'il y aurait lieu de promouvoir une plus grande transformation des ressources. Certains croient qu'en imposant certaines normes minimales concernant le traitement des ressources, avant qu'elles ne puissent être exportées, on favoriserait une plus grande diversification de l'économie. Dans le cas des ressources non renouvelables, on souhaite également prolonger le cycle d'exploitation. Ainsi, on estime que les ressources permettraient de créer plus d'emplois, et de plus longue durée, si, en plus de les extraire, on les transformait sur place. La Colombie-Britannique encourage déjà une certaine transformation du bois, par le biais d'un embargo sur les exportations de billes. Dans le chapitre sur le secteur forestier, nous avons fait valoir que cet embargo allait à l'encontre de l'efficience et nous avons recommandé qu'il soit graduellement levé.

Bon nombre des arguments avancés en regard du secteur forestier valent également pour d'autres ressources naturelles. Si l'entreprise privée ne transforme pas déjà les ressources d'elle-même, il semble peu probable qu'il soit dans l'intérêt de la collectivité de les forcer à le faire ou de subventionner ces activités. Des subventions de cette nature vont peut-être amener une certaine diversification, mais au prix d'une diminution du revenu disponible. La plupart des experts s'entendent pour affirmer que cette baisse du revenu disponible ne sera pas compensée par la valeur ajoutée découlant de la transformation supplémentaire des ressources. La collectivité, dans son ensemble, y perdrait. Quant à prolonger la durée d'exportation des ressources non renouvelables, signalons que le problème de l'épuisement des réserves ne se posera pas avant longtemps, sauf pour ce qui est du pétrole classique. Dans ce dernier cas, il serait effectivement possible d'accroître l'emploi total généré par les réserves pétrolières en procédant à une transformation plus poussée du produit, mais nous considérons que la baisse du niveau de vie qu'impliquerait une telle mesure n'est pas justifiée.

Par conséquent, les théories en faveur d'une aide aux industries naissantes ou d'une transformation plus poussée des ressources ne justifient pas l'octroi de subventions aux entreprises, peu importe qu'elles soient financées à même les recettes fiscales ou en puisant dans les réserves des Fonds du patrimoine. Dans la suite, nous abordons un peu plus en détail diverses utilisations possibles pour ces fonds du patrimoine.

Quant à l'apport éventuel du secteur manufacturier à la croissance à long terme, nous en sommes venus à la conclusion que dans les provinces où le secteur de la fabrication a progressé sensiblement, soit en Alberta et en Saskatchewan, cette tendance va non seulement se poursuivre mais probablement s'accélérer. Trois facteurs vont ici intervenir : le secteur des ressources n'occupera plus toute la place comme par le passé, les économies d'agglomération vont continuer de prendre de l'importance, et la coopération entre les milieux d'affaires, les administrations provinciales et les municipalités va probablement permettre d'identifier un certain nombre d'« industries naissantes » qui pourront prospérer sans qu'il soit nécessaire de subventionner les entreprises concernées.

En Alberta et en Saskatchewan, la taille relative du secteur manufacturier est pour le moment assez restreinte. Les raisons en sont bien connues : marchés locaux limités et, ce qui revient au même, éloignement et frais de transport. Même si ces marchés sont en expansion, ils demeurent encore beaucoup plus restreints qu'ailleurs. Étant donné leur petite taille, même une croissance rapide ne saurait être un facteur déterminant; elle permettrait seulement de maintenir une performance économique satisfaisante en faisant contrepoids au ralentissement de la croissance du secteur primaire. La croissance de la productivité et de l'emploi dans d'autres secteurs d'activité, principalement dans les services, jouera donc un rôle très important.

En Colombie-Britannique, la croissance du secteur secondaire n'a pas été particulièrement forte et nous ne nous attendons pas à ce que cette tendance se modifie beaucoup dans l'avenir. Cependant, si les recommandations que nous avons déjà faites au sujet du secteur forestier sont retenues, nous pouvons prévoir que l'exploitation des ressources naturelles ne connaîtra pas de ralentissement dans cette province. Par conséquent, il n'est pas aussi impérieux que la croissance du secteur de la fabrication s'accélère.

La situation du Manitoba est peut-être la plus délicate à évaluer. Le ralentissement du secteur des

ressources devrait laisser plus de place à l'expansion des activités manufacturières; ce secteur devrait donc être un peu plus dynamique au cours des prochaines années, et la coopération entre les milieux d'affaires et le gouvernement pourrait permettre de repérer certains créneaux de développement prometteurs. Par contre, on ne peut escompter que les économies d'agglomération aient un effet très marqué, étant donné que la croissance de la population et le rythme de l'urbanisation sont moins rapides au Manitoba qu'ailleurs dans l'Ouest. Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le secteur manufacturier dans cette province connaîtra une croissance légèrement plus forte qu'au cours des dernières années.

Les résultats d'une étude sur le secteur manufacturier au Manitoba

Prétendre qu'il existe des domaines d'activité manufacturière prometteurs que les milieux d'affaires n'ont pas su mettre en valeur peut prêter à controverse. C'est pourtant en nous appuyant sur une telle hypothèse que nous faisons valoir qu'un effort concerté des milieux d'affaires et des gouvernements en vue d'explorer toutes les possibilités peut mener à la découverte d'un potentiel manufacturier encore inexploité. Dans cette section, nous présentons des données tirées d'une enquête spéciale menée dans les secteurs du vêtement et du matériel de transport au Manitoba; l'interprétation que l'on peut faire des résultats de cette enquête confirme, du moins en partie, notre hypothèse de départ[3].

Le secteur de la fabrication au Manitoba possède certaines particularités qui le distinguent de celui des autres provinces de l'Ouest. L'écart le plus remarquable concerne l'importance relative de l'emploi dans le secteur manufacturier (tableau 13-3). Il est également évident que l'emploi dans le secteur manufacturier au Manitoba a tendance à « remplacer » celui des secteurs des ressources et de la construction, lesquels sont relativement plus importants dans les autres provinces des Prairies et en Colombie-Britannique. Enfin, il ressort aussi que les deux industries qui ont fait l'objet de l'enquête – le vêtement et le matériel de transport – comptent pour une bonne part dans le fait que le Manitoba occupe une position dominante dans les activités manufacturières. Un examen plus poussé révèle en fait que ces deux industries ont une importance comparable au Manitoba et dans les provinces centrales. Cela a de quoi surprendre car le vêtement et le matériel de transport sont en général des industries à fort coefficient de main-d'œuvre, et les facteurs de localisation devraient normalement jouer un rôle important dans leur réussite. Le Manitoba ne semble pourtant pas disposer des avantages comparatifs (ou de localisation) propres à ces deux branches d'activité.

Tableau 13-3

Pondérations de l'emploi dans le secteur manufacturier, par sous-secteur, Enquête sur la population active, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1975-1983

En pourcentage

	Local	Primaire	Secondaire
Centre du Canada			
Québec	3,8	5,5	13,2
Ontario	4,0	4,7	15,7
Ouest du Canada			
Manitoba	3,9	2,3	7,6
Saskatchewan	2,2	1,3	2,2
Alberta	2,6	2,3	3,8
Colombie-Britannique	2,9	7,8	4,3

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector », Conseil économique du Canada (à paraître).

Le tableau 13-4 donne les grandes lignes du questionnaire de l'enquête et des réponses qui ont mené à ces conclusions, lesquelles peuvent d'ailleurs ne pas s'appliquer à d'autres activités manufacturières. Les raisons les plus importantes invoquées pour lancer une entreprise au Manitoba font intervenir surtout des facteurs personnels *ne se rattachant pas à l'entreprise*. En règle générale, les réponses de ce genre semblent indiquer que ceux qui ont établi des entreprises vivaient au Manitoba et ne voyaient aucune raison de s'expatrier pour réaliser leur projet. La plupart des entreprises couvertes par l'enquête étaient en opération depuis longtemps, et les personnes interrogées appartenaient à des entreprises « qui avaient réussi » à s'établir solidement sur le marché. Dans l'ensemble, les réponses des entreprises créées depuis 1963 étaient identiques. Il est assez surprenant de voir à quel point les facteurs d'ordre strictement économique ont peu d'importance, qu'il s'agisse de la disponibilité de la main-d'œuvre ou de matières premières, des coûts de transport, et même de la croissance prévue des marchés. L'accès aux marchés est néanmoins une considération importante dans l'industrie du vêtement, de même que la disponibilité de la main-d'œuvre, bien qu'à un degré moindre. Un examen plus attentif des données du tableau 13-4 nous amène à signaler qu'au Manitoba (et peut-être également en Saskatchewan), une bonne partie de la population a des racines locales qui remontent à plusieurs générations et qu'on y retrouve relativement peu de gens de passage. Les entrepreneurs à l'origine des nouveaux établissements manufacturiers hésitent à s'installer ou même à étendre leurs opérations ailleurs. Une fois créées, les

entreprises manufacturières du Manitoba sont relativement peu sensibles aux stimulants d'ordre purement économique. En fait, la grande majorité des entreprises dans les deux secteurs d'activité qui ont fait l'objet de l'enquête sont indépendantes et appartiennent à un seul propriétaire exploitant.

Le questionnaire révèle par ailleurs que les entreprises qui ont accru notablement leur capacité de production au cours des cinq dernières années sont plus sensibles aux facteurs économiques traditionnels (tableau 13-5). Ici, les facteurs personnels liés à l'entreprise dominent – ce qui illustre vraisemblablement l'importance des relations d'affaires[4]. L'accès aux marchés est important, tout comme l'est la disponibilité de la main-d'œuvre. Dans l'enquête, il n'y a que les quelques entreprises non indépendantes (succursales ou filiales) qui semblent être motivées principalement (ou même exclusivement) par des considérations économiques traditionnelles. Les entreprises indépendantes sont directement ou indirectement influencées par des préférences personnelles et les relations familiales.

La plus grande partie des ventes des entreprises étudiées sont effectuées à l'extérieur du Manitoba, principalement dans les autres provinces de l'Ouest (tableaux 13-6 et 13-7). Donc, la localisation d'une entreprise au Manitoba ne constitue peut-être pas un inconvénient, particulièrement pour les fabricants de vêtements qui vendent également leurs produits dans l'Est du Canada. L'enquête révèle aussi que des ventes sont effectuées aux États-Unis, surtout dans la région du Midwest. Les deux branches d'activité concernées n'ont donc pas une vocation exclusivement locale. Il en découle que les industries manufacturières du Manitoba dépendent de marchés situés à l'extérieur de la province et de l'accès ininterrompu à ces marchés.

Nous en concluons que les problèmes de localisation ont probablement été exagérés et que le rôle de l'entrepreneur a été sous-estimé en ce qui concerne l'industrie manufacturière dans l'Ouest. Il est cependant difficile de quantifier de tels phénomènes. Ce que nous soupçonnons en fait, étant donné la façon apparemment fortuite dont se sont constituées des entreprises qui ont par la suite réussi, c'est qu'un effort systématique pourrait conduire à la découverte d'un potentiel manufacturier encore inexploité dans l'Ouest. En conséquence,

Tableau 13-4

Motifs invoqués par les entreprises manufacturières pour se lancer en affaires au Manitoba

	Nombre de répondants				
	Toutes les entreprises	Vêtements	Matériel de transport	Exportateurs	Entreprises établies depuis 1963
Accès aux marchés	15	2	13	9	7
Croissance prévue des marchés	4	2	2	1	1
Climat des relations de travail	2	1	1	1	-
Disponibilité de main-d'œuvre	9	6	2	4	8
Disponibilité de matières premières	1	1	-	-	1
Installations et coûts de transport	4	1	3	1	4
Climat	1	-	1	-	1
Accès à l'aide technique et financière de l'État	3	-	3	2	3
Facteurs personnels se rattachant à l'entreprise	9	2	7	5	6
Facteurs personnels ne se rattachant pas à l'entreprise	64	41	23	22	32
Autres facteurs	4	3	1	2	3
Nombre total d'entreprises	93	49	44	36	48

SOURCE N. E. Cameron, J. M. Dean et W. S. Good, « The Manufacturing Sector in Manitoba », Conseil économique du Canada, Document nº 254, Ottawa, mars 1984.

Tableau 13-5

Motifs invoqués par les entreprises manufacturières pour agrandir leurs installations au Manitoba

	Nombre de répondants		
	Toutes les entreprises	Vêtements	Matériel de transport
Accès aux marchés	4	2	2
Disponibilité de main-d'œuvre	4	2	2
Taux de rémunération comparatifs	1	–	1
Installations et coûts de transport	1	–	1
Régime fiscal de la province et des municipalités	1	–	1
Accès à l'aide technique et financière de l'État	1	1	–
Facteurs personnels se rattachant à l'entreprise	6	3	3
Facteurs personnels ne se rattachant pas à l'entreprise	1	1	–
Autres facteurs	1	–	1
Total des répondants	14	7	7

SOURCE N. E. Cameron, J. M. Dean et W. S. Good, « The Manufacturing Sector in Manitoba ».

Tableau 13-6

Destination des ventes des fabricants de vêtements du Manitoba

	Nombre de répondants				
	Manitoba	Est du Canada	Ouest du Canada	États-Unis	Ailleurs à l'étranger
Pourcentage du total des ventes					
0 - 5	15	14	10	39	48
6 - 10	10	4	2	5	2
11 - 20	3	3	11	0	0
21 - 50	10	15	18	6	1
51 - 75	1	11	7	0	0
Plus de 75	11	2	1	1	0

SOURCE N. E. Cameron, J. M. Dean et W. S. Good, « The Manufacturing Sector in Manitoba ».

46 Nous recommandons que les milieux d'affaires, les gouvernements provinciaux et les municipalités des Prairies collaborent activement en vue d'identifier des domaines d'activité manufacturière encore inexploités.

Nous avons exclu la Colombie-Britannique parce que nous croyons qu'il n'est pas vraiment nécessaire d'accélérer le rythme d'expansion du secteur manufacturier dans cette province.

Les avantages à escompter d'un tel effort de recherche pourraient-ils justifier les coûts qu'il comporte pour les gouvernements et les milieux d'affaires ? La question mérite d'être posée et une analyse avantages-coûts, réalisée a posteriori, permettrait d'y répondre. Il faut en fait se demander si les entreprises lancées avec succès suite à une telle recherche pourraient en principe assumer collectivement les coûts encourus pour découvrir leur potentiel, tout en demeurant rentables. Les résultats de l'enquête sur le Manitoba semblent corroborer ce que le bon sens suggérait déjà, à savoir que la réponse à cette question est probablement oui.

Tableau 13-7

Destination des ventes des fabricants de matériel de transport du Manitoba

	Nombre de répondants				
	Manitoba	Est du Canada	Ouest du Canada	États-Unis	Ailleurs à l'étranger
Pourcentage du total des ventes					
0 - 5	1	25	15	32	41
6 - 10	3	6	3	2	1
11 - 20	3	6	1	3	-
21 - 50	15	4	15	4	1
51 - 75	5	1	6	-	-
Plus de 75	10	1	3	3	-

SOURCE N. E. Cameron, J. M. Dean et W. S. Good, « The Manufacturing Sector in Manitoba ».

Les Fonds du patrimoine et la diversification

L'Alberta et la Saskatchewan possèdent l'une et l'autre un Fonds du patrimoine, celui de l'Alberta étant de loin le plus important. Notre analyse est brève et porte principalement sur certains des changements apportés récemment au Fonds de l'Alberta ainsi que sur le rapport que peuvent avoir ces deux Fonds avec le secteur manufacturier[5].

Le Fonds du patrimoine de l'Alberta a été créé par l'Assemblée législative de la province en avril 1976. L'objectif était de placer un certain pourcentage (30 % à ce moment-là) des recettes du gouvernement de l'Alberta provenant de l'exploitation des ressources non renouvelables dans un fonds de fiducie, afin de les distinguer des recettes générales de la province. Les sommes accumulées dans ce fonds devaient être investies de façon à fournir à l'Alberta une certaine protection contre la baisse éventuelle des recettes pétrolières et gazières, et peut-être même leur épuisement total. Le gouvernement provincial était d'avis que les générations futures, autant que les générations actuelles, devaient profiter de la vente des ressources susceptibles de s'épuiser.

À l'origine, les investissements du Fonds étaient restreints à quatre domaines principaux : les projets d'immobilisation sans but lucratif en Alberta; les prêts à d'autres gouvernements au Canada; les placements offrant un taux de rendement raisonnable; et les obligations et autres valeurs à rendement garanti. Depuis cette époque, divers changements sont intervenus dans la composition et les objectifs du Fonds. La contribution annuelle au Fonds, provenant des recettes tirées des ressources non renouvelables, a été réduite à 15 %; en fait, une grande partie des revenus nets de placement du Fonds n'a pas été accumulée, mais plutôt versée aux recettes générales. Le Fonds a quand même continué de croître, mais à un rythme plus lent que prévu. Au 30 juin 1983, l'actif total du Fonds s'établissait à 13,2 milliards de dollars. On peut se faire une idée de la situation financière du Fonds en consultant le bilan (non vérifié) de juin 1983 (tableau 13-8).

Ce sont les investissements de la Division des placements en Alberta qui ont été, de loin, les plus importants. En voici quelques exemples : Alberta Agriculture Development Corporation, 715 millions de dollars; Alberta Government Telephones Commission, 1 663 millions; Alberta Home Mortgage Corporation, 2 518 millions; Alberta Housing Corporation, 1 019 millions; Alberta Municipal Financing Corporation, 1 450 millions; Alberta Opportunity Company, 155 millions; et participation au projet Syncrude, 420 millions de dollars. À une exception près, aucun de ces investissements n'est relié directement au secteur manufacturier. Plusieurs sont cependant axés sur l'infrastructure industrielle ou financière de la province. La seule exception est l'investissement relativement modeste dans l'Alberta Opportunity Company, un organisme qui accorde des prêts aux petites entreprises, dont au moins un certain nombre pourraient être des entreprises manufacturières. Les placements de la Division des projets de financement (sans but lucratif) sont pour la plupart orientés vers l'enseignement, l'irrigation des terres, les techniques d'exploitation des sables bitumineux, l'amendement

Tableau 13-8

Actif et passif du Fonds du patrimoine de l'Alberta, juin 1983

	En millions de dollars
Éléments de l'actif	
Liquidités et dépôts	41
Intérêts accumulés et comptes recevables	426
Titres négociables	573
Placements effectués par :	
Division des placements au Canada	1 903
Division des placements en Alberta	8 320
Division des placements dans l'énergie	25
Division des placements commerciaux	199
	11 487
Actif présumé	
Placements de la division des projets de financement	1 692
	$ 13 179
Éléments du passif et fonds propres	
Comptes exigibles	61
Fonds propres :	
Représentés par l'actif net	$ 11 425
Représentés par l'actif présumé	1 692
	$ 13 118
	$ 13 179

SOURCE Fonds du patrimoine de l'Alberta, *Quarterly Investment Report*, juin 1983.

des sols, les hôpitaux et les soins de santé et, enfin, les équipements de loisir et les parcs provinciaux. Ainsi, les activités de cette division sont axées en grande partie, mais non exclusivement, sur la qualité de la vie.

Il ressort clairement que le Fonds s'est abstenu d'affecter directement ou indirectement au secteur manufacturier une part importante des recettes tirées des ressources non renouvelables afin de favoriser la diversification industrielle. En fait, les placements du Fonds sont allés en majorité aux secteurs de l'agriculture, de la construction, des transports et des communications, des services et de l'administration publique. Le Fonds n'a pas répété l'expérience d'autres gouvernements des Prairies qui avaient tenté de créer diverses activités manufacturières à la fin des années 40 et au cours des années 50[6]. Il y a toutefois certains signes qui indiquent que le Fonds pourrait prochainement mettre davantage l'accent sur la diversification économique en favorisant le secteur de la fabrication.

En 1983, le gouvernement albertain annonçait la création d'une société de capital de risque, Vencap Equities Alberta Ltd., qui se voyait dotée d'un capital initial de 200 millions de dollars provenant du Fonds. Quoique ce montant puisse sembler relativement modeste, Vencap est déjà la plus importante société de capital de risque au Canada et la troisième en importance sur le continent. L'objectif avoué de la compagnie est de réaliser des profits, c'est-à-dire que les capitaux distribués ne seront pas des subventions déguisées, mais il est encore trop tôt pour se prononcer sur la façon dont fonctionnera réellement Vencap[7]. La nouvelle société s'intéressera en priorité à des entreprises de taille relativement importante (exigeant une capitalisation d'au moins un million de dollars); ainsi, ses activités ne chevaucheront en aucune façon celles de l'Alberta Opportunity Company. Mais Vencap viendra-t-elle en aide au secteur manufacturier ? Nous le croyons, en raison de deux restrictions stipulées dans ses statuts : tous les investissements doivent profiter directement à l'Alberta, et Vencap ne peut concurrencer le Fonds ou les investisseurs privés dans des domaines tels que le pétrole et le gaz naturel, l'immobilier, la dérivation des cours d'eau, l'énergie nucléaire et les services financiers traditionnels. Ces restrictions laissent cependant la porte ouverte aux investissements dans des secteurs comme la haute technologie, la microbiologie et les logiciels.

Comparativement au Fonds du patrimoine de l'Alberta, celui de la Saskatchewan est beaucoup moins important et de création plus récente (1978). Son actif total atteignait 1 204 millions de dollars en mars 1983. La raison d'être et les modalités de fonctionnement de ce Fonds sont comparables à celles du Fonds albertain : il est alimenté par les recettes tirées de l'exploitation des ressources non renouvelables (potasse, pétrole brut et uranium) et, bien entendu, par les revenus de placement accumulés. Ses ressources sont surtout investies dans la Potash Corporation of Saskatchewan, la Saskatchewan Mining Development Corporation, la Saskatchewan Oil and Gas Corporation, ainsi que dans diverses sociétés provinciales engagées dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie, du logement et du financement des municipalités. L'accent est donc mis sur le développement de nouveaux gisements de ressources naturelles qui ne peuvent ou ne devraient pas être négligées simplement parce qu'il s'agit de ressources « non renouvelables ». Le Fonds de la Saskatchewan, contrairement à celui de l'Alberta, ne semble pas se préoccuper de diversification ou même de qualité de la vie.

Devrait-on faire appel au Fonds du patrimoine pour subventionner le secteur de la fabrication et ainsi stimuler la croissance ? Il serait possible de le faire, mais sous réserve de deux restrictions importantes. Premièrement, aucune aide ne devrait être accordée à des entreprises sur une base individuelle, peu importe qu'elle soit financée par le Fonds du patrimoine ou à même les recettes fiscales de la province. Deuxièmement, si les réserves d'un fonds du patrimoine servent à fournir une aide globale à un secteur – par exemple, pour mettre en œuvre la recommandation que nous venons de faire – ces dépenses devraient faire l'objet d'une analyse avantages-coûts et être soumises aux mêmes contrôles administratifs que les autres dépenses budgétaires. Cette forme d'aide pourrait permettre d'assurer une certaine stabilité de l'emploi dans l'Ouest.

Le secteur secondaire et l'instabilité de l'emploi

La principale raison invoquée par les gens de l'Ouest pour développer le secteur secondaire et diversifier l'activité économique est de réduire la dépendance à long terme à l'égard des ressources naturelles. Une autre raison, moins importante mais tout de même valable, est la nécessité de réduire les fluctuations de l'activité économique par rapport à la courbe de croissance à long terme. Nous avons montré dans les chapitres précédents qu'à l'exception de la Saskatchewan, l'instabilité ne constitue pas de nos jours un problème beaucoup plus aigu dans l'Ouest que dans le reste du pays. Il n'en demeure pas moins qu'une plus grande stabilité est souhaitable, dans la mesure où cet objectif peut être atteint sans compromettre d'autres objectifs importants, comme une croissance normale dans le secteur manufacturier. Les recherches effectuées au Conseil indiquent qu'on pourrait effectivement réduire l'instabilité cyclique de l'économie[8]. C'est cette question que nous allons maintenant aborder, quoique notre exposé se limite à un résumé de l'analyse quantitative plus détaillée qui figure à l'appendice E.

Au chapitre 2, nous avons mis au point une mesure de l'instabilité du revenu provincial, à partir de données annuelles. Nous offrons ici une autre méthode, basée cette fois sur les données mensuelles de l'emploi. Cette méthode de calcul mesure la contribution de chaque secteur d'activité à l'instabilité de l'emploi dans une province. L'emploi global dans la province est décomposé en divers secteurs d'activité, dont celui de la fabrication. L'instabilité de l'emploi dans chaque secteur d'activité est mesurée en fonction des fluctuations par rapport à la courbe de croissance à long terme (habituellement 13 ans) de l'emploi dans ce secteur. On assigne à chaque secteur d'activité un coefficient de pondération selon son importance relative comme source d'emploi dans la province au cours de la période choisie.

L'indice général d'instabilité de l'emploi provincial dépend en outre de l'effet combiné des fluctuations de l'emploi dans les divers secteurs d'activité. Par exemple, si les fluctuations dans deux secteurs évoluent de façon identique, leurs effets vont avoir tendance à se superposer dans l'indice général d'instabilité. Lorsque les fluctuations vont en sens contraire, leurs effets ont tendance à s'annuler dans l'indice général. En tenant compte à la fois de l'instabilité intrasectorielle et intersectorielle, notre méthode de calcul de l'instabilité des économies provinciales s'apparente à l'analyse de portefeuille.

Mais quel rapport cela a-t-il avec la diversification industrielle ? Pour poursuivre l'analogie avec l'analyse de portefeuille, nous pouvons considérer l'emploi dans chaque secteur comme un « investissement ». Nous étudions les facteurs de pondération de l'emploi sectoriel (dans chaque province) pour voir quels changements dans ces facteurs pourraient atténuer l'instabilité générale de l'emploi provincial. Selon la mesure de l'instabilité que nous avons développée, l'emploi dans un secteur donné aura tendance à favoriser la stabilité en général non seulement si l'emploi dans ce secteur est lui-même stable mais également si les fluctuations de l'emploi dans ce secteur (par rapport à la tendance globale) neutralisent les fluctuations de l'emploi dans d'autres secteurs de l'économie de la province. Lorsque le comportement économique de deux secteurs est sensiblement différent (mesuré ici en fonction des fluctuations de l'emploi) et lorsque ces différences s'annulent, alors nous considérons qu'il y a diversification économique en regard des investissements de chaque secteur dans l'emploi. De façon générale, une province dont les investissements sectoriels dans les ressources humaines répondent à ce critère de diversification économique aura tendance à afficher un indice d'instabilité de l'emploi relativement faible. En bref, nous pouvons alors parler de « diversification réussie ».

Avant d'aller plus loin, nous devons considérer deux objections importantes susceptibles d'être soulevées. Certains pourraient faire valoir que notre hypothèse implicite, selon laquelle il est souhaitable d'encourager des activités qui conduisent directement ou indirectement à une plus grande stabilité de l'emploi, ne tient pas compte des écarts de rémunération du facteur travail dans les différents secteurs d'activité. Il se peut, par exemple, que les secteurs où l'emploi est stable aient tendance à offrir des salaires relativement faibles. Cela signifierait donc que les gains au chapitre de la stabilité générale de l'écono-

mie provinciale ne pourraient être obtenus qu'aux dépens d'une baisse de la rémunération moyenne de la main-d'œuvre (pour reprendre notre analogie avec l'analyse de portefeuille). Il est facile de vérifier statistiquement cette hypothèse et, bien sûr, d'incorporer les écarts de salaires entre les différents secteurs dans nos scénarios de diversification (voir l'appendice E). Mais, il y a tout lieu de croire que, dans chacune des provinces de l'Ouest, il est possible d'atteindre une plus grande stabilité de l'emploi sans sacrifier la rémunération moyenne des travailleurs. Le point à retenir ici est la possibilité que divers secteurs d'activité contribuent à une plus grande stabilité, à la fois directement et indirectement.

L'autre objection possible est qu'une amélioration de la stabilité de l'emploi pourrait exiger une grande mobilité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire que les travailleurs devront aller là où se trouvent les emplois. Autrement, comment une offre d'emploi de soudeur dans le secteur de la fabrication des autobus pourrait-elle aider à solutionner le problème d'un opérateur de machines en chômage dans l'industrie de la machinerie électrique ? En réalité, cela changerait peu de choses, mais une telle situation ne représente qu'une partie du problème du chômage. Le chômage sévit surtout parmi ceux qui arrivent sur le marché du travail, en particulier les jeunes et les travailleurs non qualifiés, qui démontrent une grande souplesse quant à l'endroit où ils vont commencer à travailler. Les chômeurs appartenant à cette catégorie seraient prêts à accepter un emploi à peu près n'importe où. Dans d'autres cas, les travailleurs sont mobiles d'un secteur d'activité à un autre, soit parce qu'ils n'ont pas de qualification particulière ou que leurs compétences peuvent être utilisées dans plusieurs secteurs. En somme, nous croyons que l'interaction compensatrice de différents secteurs pourrait jouer un rôle très important en vue d'atténuer les fluctuations de l'emploi et du chômage.

Résumons les conclusions de notre analyse. Nous avons d'abord constaté que l'instabilité de l'emploi par rapport à la tendance globale n'est pas plus grande dans l'Ouest du Canada que dans les provinces centrales. Jusqu'à un certain point, cependant, ces comparaisons sont influencées par la couverture statistique du champ de l'emploi et la durée de la période choisie pour illustrer la tendance à long terme. Dans un cas en particulier, les inquiétudes des gens de l'Ouest semblent justifiées : c'est celui des grandes entreprises. Les données pour la période allant de 1970 à 1983 indiquent que, dans les grandes entreprises du secteur privé (notamment si l'on inclut l'agriculture), l'emploi est sensiblement plus instable dans l'Ouest, même si le niveau général de l'emploi dans la région ne l'est pas.

Il faut voir aussi comment l'instabilité de l'emploi dans le secteur manufacturier se compare à celle d'autres branches d'activité. La situation est pratiquement la même dans les quatre provinces de l'Ouest. Dans le secteur de la fabrication, l'emploi est plus stable que dans l'agriculture, l'exploitation forestière, les mines et la construction; à cet égard, il se compare même favorablement aux services commerciaux. Le secteur du commerce et celui des finances, des assurances et de l'immeuble affichent toutefois des taux de croissance de l'emploi généralement plus stables que dans le secteur manufacturier. Notre analyse comportait en outre une ventilation du secteur manufacturier, permettant d'identifier les activités qui constituent une source de croissance stable de l'emploi. Ces activités diffèrent généralement d'une province à l'autre, quoiqu'il existe certaines similitudes.

Pour savoir si la diversification des activités économiques réussira à réduire l'instabilité de l'emploi dans une province, il faut considérer à la fois les effets directs et indirects pouvant résulter de la stimulation de certains secteurs. Nos recherches ont montré qu'il pourrait y avoir avantage à encourager certaines activités industrielles dans chacune des quatre provinces de l'Ouest. La promotion de ces industries pourrait non seulement conduire à une plus grande stabilité de l'emploi, mais serait susceptible de faciliter la poursuite d'autres objectifs économiques, comme le maintien d'un haut niveau de rémunération moyenne et la réalisation du potentiel de croissance économique à long terme. Notre analyse du modèle de diversification optimale fait ressortir les avantages qu'on peut retirer de diverses stratégies industrielles conçues de façon à assurer une plus grande stabilité sans sacrifier d'autres objectifs. Les spécialistes des diverses provinces sont cependant mieux placés pour effectuer ce genre d'analyse, chacun disposant de statistiques industrielles très détaillées. Le Conseil économique du Canada mettra à leur disposition un manuel méthodologique afin de faciliter ces analyses.

Conclusion

Nous avons abordé deux questions importantes dans ce chapitre. L'une concerne l'aptitude du secteur manufacturier à progresser assez rapidement pour compenser le ralentissement attendu de la croissance dans le secteur primaire. L'autre concerne la possibilité de réduire l'instabilité de l'emploi dans les économies des provinces de l'Ouest en tentant de modifier la tendance historique dans quelques secteurs.

Sur ce dernier point, nous croyons que beaucoup pourrait être fait. Nos travaux ont permis de mettre

au point une méthodologie dont les responsables des politiques pourront se servir pour identifier les activités – dont certaines appartiennent au secteur de la fabrication – susceptibles de favoriser directement ou indirectement la stabilité générale de l'emploi dans ces provinces. Une aide financière à ces branches d'activité pourrait être justifiée car le simple jeu des forces du marché ne les incite pas suffisamment à prendre de l'expansion – leur effet stabilisateur est purement externe. Dans chacune des quatre provinces de l'Ouest, on devrait procéder à un examen plus approfondi des possibilités de diversification que recèle l'économie locale.

Nous sommes d'avis également que le secteur manufacturier va contribuer à maintenir la croissance dans l'Ouest. Cependant, il ne faudrait pas développer des attentes trop grandes à cet égard car, considérant la taille initialement modeste du secteur manufacturier, une croissance même rapide ne suffira pas à compenser le ralentissement que nous anticipons dans le secteur des ressources. En Colombie-Britannique, ce facteur a moins d'importance puisque la mise en œuvre de nos recommandations dans d'autres domaines devrait permettre d'éviter en grande partie un ralentissement du secteur primaire et, du même coup, faire disparaître la nécessité pour les autres secteurs de l'économie de prendre la relève. Dans les Prairies, la taille du secteur manufacturier est tellement restreinte que, malgré une croissance rapide, d'autres branches d'activité – notamment dans le secteur tertiaire – devront contribuer à compenser le ralentissement de la croissance dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles. En somme, la croissance du secteur manufacturier dans l'Ouest jouera un rôle utile mais non déterminant.

14 Conclusions

Nous sommes confiants que l'Ouest va continuer de prospérer. L'ensemble de la région devrait être en mesure de réaliser une performance à peu près aussi bonne dans les années à venir que par le passé. Nous sommes aussi convaincus que chacune des quatre provinces devrait continuer de bien s'en tirer. Les gouvernements, à tous les niveaux, pourront y contribuer en profitant de toutes les occasions de stimuler la croissance à long terme. En fait, dans certains cas, il n'y a que l'intervention des pouvoirs publics qui permettra de résoudre les problèmes.

Dans ce dernier chapitre, nous justifions d'abord notre optimisme quant à l'avenir de l'Ouest et de chacune de ses provinces. Nous mettrons ensuite en lumière certaines de nos recommandations majeures en matière d'intervention des pouvoirs publics. Nous rappelons au lecteur que d'autres recommandations, dont certaines sont très importantes pour des secteurs, des groupes ou des provinces en particulier, figurent dans le corps du rapport.

L'objectif premier de ce rapport était de déterminer si la prospérité économique de l'Ouest pouvait se poursuivre indéfiniment. Le rythme d'augmentation de la production de certaines richesses naturelles non renouvelables a déjà ralenti et le même phénomène pourrait frapper d'autres composantes du secteur primaire très bientôt. Le problème ne découle pas tellement du fait que les ressources non renouvelables soient en train de s'épuiser, même aux prix actuels, mais plutôt que la croissance de la valeur totale de la production primaire connaisse un ralentissement ou un plafonnement. Quant aux ressources renouvelables – la forêt, la pêche, l'agriculture –, on craint là aussi de ne pouvoir maintenir la croissance de la valeur de la production à son rythme antérieur. Encore une fois, nous ne prévoyons pas une baisse de la valeur de la production, mais seulement un taux de croissance plus lent que par le passé.

Nous attachons un sens bien précis à l'expression « réussite économique de l'Ouest ». Nous voulons dire par là qu'à tout le moins, les revenus par habitant de l'Ouest devront demeurer comparables à ceux du reste du pays sans que la région n'ait à subir une émigration telle qu'elle perdrait une part importante de son influence politique au sein de la Confédération. Une croissance encore plus rapide des revenus par habitant signifierait bien entendu une réussite économique encore plus grande. Même la réalisation du minimum souhaitable suppose presque à coup sûr que les revenus réels par habitant progresseront aussi rapidement à l'avenir que dans le passé. Tout ralentissement de la croissance de la valeur de la production des richesses naturelles pourrait rendre cet objectif difficile à réaliser. Certains vont même jusqu'à prétendre que cela le rendrait tout simplement irréalisable. S'ils ont raison, il n'y aurait qu'une émigration continuelle hors de la région qui pourrait concilier à la fois un ralentissement de la production de richesses naturelles et le maintien d'une croissance du revenu réel par habitant au même rythme que dans le reste du pays.

Lorsque nous avons abordé cette question de la prospérité économique de l'Ouest, nous avons fait état de l'existence de deux écoles de pensée quant à l'évolution à long terme d'une économie fondée sur l'exploitation des ressources. L'une veut que ce genre d'économie connaisse une croissance rapide seulement si l'exploitation des ressources elle-même augmente rapidement. La croissance de l'économie ralentit, stagne ou régresse tout simplement en fonction de l'évolution que connaissent les industries primaires. Pour les tenants de cette école, une seule question compte vraiment : comment vont se comporter les taux de croissance des divers types d'exploitation des richesses naturelles dans l'Ouest ?

D'autres sont convaincus qu'une région ou un pays peut parfois se libérer d'une dépendance complète à l'égard de l'exploitation des richesses naturelles en développant une structure industrielle au sein de laquelle la croissance du secteur primaire continue d'occuper une place importante, certes, mais qui n'est plus essentielle à la prospérité économique. Dans cette perspective, il est toujours important de s'interroger sur le comportement futur du secteur des ressources, mais il faut y ajouter une dimension complémentaire : les deux autres secteurs de l'économie – la fabrication et les services – vont-ils graduellement prendre la relève du secteur primaire, à mesure que son importance diminuera, pour maintenir la prospérité ?

Il semble effectivement que le taux de croissance de la valeur de la production des principales richesses naturelles des provinces de l'Ouest va connaître un ralentissement au cours des 10 ou 15 prochaines années par rapport à ce qu'il a été dans les années 70. Sans une intervention des pouvoirs publics, c'est

ce qu'on prévoit pour le secteur forestier, le charbon, le pétrole et le gaz naturel, les principales céréales, la viande et la potasse. Pour les ressources de moindre importance comme le poisson, l'uranium, l'eau, le cuivre, le soufre et les céréales secondaires, le même scénario semble s'appliquer quoique, dans la plupart des cas, il nous ait été difficile d'en faire directement la preuve. De plus, les modestes progrès réalisés dans le passé par le secteur manufacturier devraient se poursuivre, mais aucune poussée remarquable n'est prévue. Le secteur secondaire ne va donc compenser que très partiellement le ralentissement projeté de l'exploitation des ressources.

Par contre, nous croyons que le secteur des services continuera de contribuer au progrès de l'Ouest et que son importance augmentera. Tel sera particulièrement le cas si les pouvoirs publics prennent conscience du potentiel du secteur tertiaire et qu'ils cherchent à l'exploiter. Notre optimisme au sujet de l'apport des services à la croissance de l'Ouest découle de l'étude détaillée que nous avons faite de son rôle historique dans la région. Au cours des 20 dernières années, les services ont contribué de façon significative à la croissance du niveau de vie et des emplois. Mieux encore, une bonne partie de cet apport semble s'être réalisée indépendamment de l'évolution qu'a connue le secteur des richesses naturelles, même si cela peut paraître difficile à croire et contraire au sens commun. Étant donné que l'impact du ralentissement prévu dans le secteur des richesses naturelles sur la croissance sera modeste, une part importante de la correction requise pour maintenir le rythme de croissance pourrait provenir d'une amélioration de l'efficience dans le secteur des services. Mais cela exigera une intervention adéquate des pouvoirs publics.

Par ailleurs, il se peut que nous ayons été trop pessimistes en concluant que la croissance du secteur primaire ralentirait. On a toujours prévu le pire au sujet de l'avenir des richesses naturelles. Nous ne serions donc pas étonnés si l'avenir prouvait que nous avions tort. En fait, c'est ce que nous souhaitons. Et les préoccupations que nous avons exprimées sur les perspectives de croissance des ressources pourraient faire place à l'optimisme dans certains cas si l'on pouvait convaincre les gouvernements d'adopter le plan d'action que nous proposons dans nos recommandations et que nous jugeons approprié.

Tout bien considéré, nous concluons que les économies de l'Ouest continueront de progresser, mais pas aussi rapidement qu'au cours des deux dernières décennies. On pourra neutraliser en partie le ralentissement de la croissance du secteur des ressources, d'une part, grâce à l'intervention des pouvoirs publics et, d'autre part, grâce à la croissance d'autres activités, celle du secteur des services en particulier. Les économies de l'Ouest semblent donc suivre un modèle de développement situé quelque part entre les deux modèles dont nous avons parlé plus haut; il se pourrait même qu'elles soient en transition d'un modèle à l'autre.

En somme, les ressources continueront de jouer un rôle extrêmement important dans l'Ouest, mais pas tout à fait autant que par le passé. Nous prévoyons que la croissance modérée du secteur manufacturier va se poursuivre, mais qu'elle n'aura rien de spectaculaire. Et nous croyons que le secteur des services va contribuer, de façon significative, à la croissance économique de l'Ouest.

Passons maintenant aux perspectives d'avenir de chacune des provinces.

Colombie-Britannique

À l'instar des autres provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique est fortement tributaire de l'exploitation des richesses naturelles. Sous d'autres aspects, elle est assez différente des autres. Le revenu par habitant de cette province, la plus à l'Ouest de la région, a été supérieur à la moyenne pendant plus d'un demi-siècle. Il a toutefois augmenté à un rythme moins rapide que celui des autres provinces et s'est ainsi rapproché de la moyenne de la région. Les taux de chômage, qui permettent de mesurer les chances de trouver un emploi et de le conserver, ont été supérieurs à la moyenne des autres provinces de l'Ouest au cours de presque toutes les années pour lesquelles on dispose de données, et il n'y a aucun signe d'amélioration. Ces taux n'ont toutefois pas été sensiblement plus élevés que ceux de l'ensemble du pays. On peut dire que l'économie de la Colombie-Britannique est celle qui dépend le plus des richesses naturelles dans l'Ouest, en ce sens que le secteur forestier y éclipse en importance toutes les autres industries productrices de biens. Et bien que la province soit celle qui a la plus forte proportion d'emplois dans l'industrie manufacturière, la majeure partie se trouve dans le secteur forestier. Le pourcentage de l'emploi provincial dans le secteur tertiaire y est aussi très élevé. Que ce soit à cause de cela ou pour d'autres raisons, le revenu par habitant a été très stable en Colombie-Britannique, par rapport à celui des provinces de l'Ouest ou de l'ensemble du pays.

L'avenir à long terme de la Colombie-Britannique peut légitimement susciter des inquiétudes. Le taux de croissance de l'offre potentielle de produits forestiers risque de ralentir considérablement, à mesure que la production s'approchera du plafond établi par les coupes annuelles autorisées. Au cours

des dernières années, ce plafond n'a pas été perçu comme une menace parce que la récession mondiale avait provoqué une chute des prix et de la demande des produits du bois. Au moment où la récession tire à sa fin et que les prix et la demande affichent de nouveau une tendance à la hausse, les contraintes imposées par les coupes annuelles autorisées pourraient cependant créer un problème. Il est possible que la hausse des prix, conjuguée aux améliorations normales de la productivité, masque ce problème pendant un certain temps. Mais lorsque les prix cesseront d'augmenter, tout en demeurant à un niveau qui assure la rentabilité des exploitations (un niveau qui, dans le passé, a favorisé l'expansion de la production), il se peut que l'expansion ne s'accompagne pas de taux de croissance comparables à ceux du passé. Le résultat serait à l'inverse de ce qui se produit lorsque le secteur de l'exploitation des ressources traverse une vague de prospérité. En effet, une vague d'expansion du secteur primaire, tant qu'elle persiste, peut s'accompagner d'une augmentation plus rapide que par le passé du revenu par habitant, de taux de chômage inférieurs à la moyenne et d'une plus forte immigration; par ailleurs, un ralentissement important dans le secteur primaire peut se traduire par un ralentissement de la croissance du revenu par habitant, d'une hausse des taux de chômage et d'une réduction de l'immigration. Le problème pourrait persister pendant des décennies.

Ce sombre scénario n'est pas inévitable. Nos recherches donnent à penser que la Colombie-Britannique ne dépend pas autant du secteur forestier qu'on l'a généralement cru et que la croissance de l'emploi et de la productivité dans le secteur des services pourrait atténuer les problèmes de croissance du secteur forestier. De plus, même si une bonne partie de l'activité manufacturière est reliée à l'exploitation forestière, ce n'est pas toujours le cas. Le secteur manufacturier devrait donc profiter, tout comme celui des services, de la croissance démographique et de l'urbanisation. Dans le secteur forestier lui-même, la productivité pourrait s'améliorer plus rapidement que jadis et contribuer à éliminer, partiellement ou complètement, la menace d'un ralentissement des taux de croissance de la production. Il est également possible mais, selon nous, peu probable, que les prix relatifs des produits forestiers se maintiennent à la hausse et qu'ils compensent ainsi l'augmentation plus lente de l'offre de produits forestiers.

En particulier, le gouvernement provincial dispose des moyens de solutionner le problème, et il pourra le faire s'il se convainc de l'urgence d'intervenir. Deux mesures principales s'imposent. L'une consiste à passer à un critère économique pour déterminer le niveau d'abattage du bois, ce qui implique des coupes annuelles autorisées plus importantes pour les peuplements adultes, ainsi que des reboisements et des récoltes plus fréquentes pour les peuplements de seconde génération. L'autre mesure consiste à investir davantage dans la sylviculture intensive. L'intervention des pouvoirs publics pourrait également être d'un précieux secours dans d'autres secteurs, notamment dans celui des services et dans les industries de la pêche et du charbon.

Alberta

Sur l'ensemble d'un demi-siècle, la performance économique de l'Alberta s'est située aux environs de la moyenne. La vague extraordinaire de prospérité des années 70 a constitué une exception et il semble bien que l'économie albertaine en revienne à une évolution se rapprochant de la moyenne dans les années 80 et au début des années 90. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le niveau du revenu par habitant a oscillé autour de la moyenne nationale, sauf au cours des dernières années, et ses variations sont demeurées, elles aussi, proches de la moyenne. La province a toujours offert de bonnes possibilités de trouver un emploi et de le conserver, comme en témoigne un taux de chômage généralement inférieur à la moyenne nationale, sauf au plus creux de la dernière récession. Comme dans les autres provinces de l'Ouest, les offres d'emploi sont étonnamment variées en Alberta – presque autant que dans le Centre du Canada. Le niveau de prospérité économique dont a joui l'Alberta lui a permis d'attirer des immigrants ce qui, conjugué à un taux de natalité légèrement supérieur à la moyenne, a contribué à augmenter sensiblement sa population, tant en termes absolus que par rapport au reste du Canada.

Il faut s'attendre à ce que le ralentissement de la croissance de la production de pétrole classique et de gaz naturel fasse passer le taux de croissance générale de l'économie albertaine d'un niveau très élevé dans les années 70 à un niveau comparable ou même légèrement inférieur à celui du reste du Canada. Le revenu réel par habitant augmentera au même rythme ou un peu plus lentement que dans le reste du pays, tandis que le taux de chômage sera un peu plus élevé que dans le passé, au point de rejoindre peut-être la moyenne nationale. Le rythme de l'immigration reflétera de tels changements : il baissera tout en restant malgré tout positif au cours de la prochaine décennie.

L'économie de l'Alberta est la seule pour laquelle nous ayons été en mesure de complémenter notre jugement de valeur sur les perspectives d'avenir – jugement fondé sur une évaluation des perspectives des principales industries primaires et autres – par une analyse quantitative fondée sur un modèle

économétrique. Quelle que soit la méthode d'analyse utilisée, qualitative ou quantitative, les conclusions sont les mêmes. Le modèle économétrique utilisé ne prévoit pas un mouvement de baisse prolongé, comme on aurait pourtant pu s'y attendre en raison du ralentissement très sérieux que connaîtra le taux de croissance de l'industrie du pétrole classique et du gaz naturel. Au contraire, le produit provincial brut continuera de croître à des taux comparables à ceux du produit intérieur brut canadien. La performance économique sera également comparable à celle du reste du pays en ce qui a trait aux indicateurs fondamentaux qui déterminent le niveau du bien-être économique des personnes : le niveau, le taux de croissance et le degré d'instabilité du revenu réel par habitant; la capacité de trouver et de conserver un emploi; et la diversité des emplois disponibles. La capacité de compenser un ralentissement sensible de la croissance d'une industrie primaire aussi importante pour l'Alberta, sans que cela s'accompagne de retombées économiques trop nocives, tient sans doute en partie au rôle clé que jouent aujourd'hui, dans la croissance de l'emploi et du revenu réel, les industries albertaines qui ne sont pas axées sur l'exploitation des ressources, en particulier le secteur des services. Le secteur manufacturier a lui aussi progressé plus rapidement en Alberta que dans le Centre du pays, et d'une façon étonnamment diversifiée. Son expansion devrait se poursuivre grâce à la croissance de la taille du marché et de l'urbanisation, et aux initiatives conjointes des secteurs privé et public, comme nous l'avons recommandé. Néanmoins, il ne faut pas s'attendre à ce que le secteur manufacturier joue un rôle majeur, qu'il reçoive ou non des subventions du Fonds du patrimoine.

L'exploitation de plusieurs richesses naturelles de l'Alberta, autres que le pétrole et le gaz, permettra de soutenir la croissance, bien que, là encore, l'expansion devrait être un peu plus lente qu'au cours des dernières années. Nous songeons ici en particulier aux céréales, à la viande et au charbon.

Le dynamisme et le degré de réussite des politiques gouvernementales représentent une autre inconnue. Même si l'intervention des pouvoirs publics n'est pas susceptible de modifier sensiblement les perspectives d'avenir de l'Alberta, elle pourrait quand même jouer un rôle d'appoint. Les politiques sur les transports et sur le prix du gaz naturel, ainsi que des efforts pour augmenter l'emploi et améliorer la productivité dans le secteur des services, pourraient être suffisants pour amener l'Alberta à réaliser une performance économique légèrement plus élevée que celle du reste du Canada, au lieu de la maintenir à un niveau égal ou légèrement inférieur à celui du reste du pays.

Saskatchewan

La Saskatchewan illustre le mieux le stéréotype d'une province de l'Ouest. Lorsque les Canadiens pensent à l'Ouest, il leur vient d'abord à l'esprit une image d'instabilité engendrée par les hauts et les bas de la production des ressources naturelles. Cette image convient très bien à la Saskatchewan puisque le revenu réel par habitant y est très instable, encore qu'il augmente assez rapidement. D'ailleurs, l'instabilité du revenu y est beaucoup plus grande que dans toute autre province de l'Ouest. Et la Saskatchewan est la seule des provinces de l'Ouest depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale où l'instabilité a continué d'être plus grande que dans le reste du pays. Comme on peut s'y attendre d'une économie fondée sur les ressources, son secteur manufacturier est très modeste et occupe même une place encore moins importante que dans les autres provinces de l'Ouest. Le profil des professions dans cette province est encore plus étroitement lié aux besoins du secteur primaire que ce n'est le cas de l'ensemble du Canada et même des autres provinces de l'Ouest. Mais, en même temps, la diversité professionnelle y est étonnamment grande.

Au cours des 50 dernières années, le niveau du revenu réel par habitant en Saskatchewan s'est maintenu au-dessous de celui des autres provinces de l'Ouest. Par ailleurs, un rythme plus rapide d'accroissement du revenu réel par habitant a permis de combler en grande partie le fossé qui le séparait des autres provinces de l'Ouest. Les revenus se situent maintenant juste au-dessous de la moyenne canadienne. Dans les toutes dernières années, la Saskatchewan a même dépassé le Manitoba à cet égard, mais il est encore trop tôt pour savoir si ce renversement de situation est définitif. Le taux de chômage y est toujours resté bien au-dessous de la moyenne nationale.

Certains pourraient penser que le développement économique de la Saskatchewan constitue une illustration du modèle « expansion-contraction » dont nous avons discuté au chapitre 4. Considéré sur une longue période, le taux de croissance de la valeur de la production céréalière – la principale richesse naturelle au cours des 60 années pour lesquelles nous disposons de données sur les revenus – n'a pas été suffisant, en raison d'une baisse de la main-d'œuvre requise pour produire un boisseau de céréale, pour maintenir des taux de croissance du revenu réel par habitant et de la population comparables à ceux du reste du Canada. En termes absolus, cependant, la population a augmenté quelque peu.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la production de ressources naturelles s'est diversifiée en Saskatchewan pour inclure désormais celle du pétrole et du

gaz naturel, de l'uranium, de la potasse et de nouvelles variétés de céréales. En outre, l'importance relative du secteur des services s'est accrue considérablement – ce fut un important facteur de stabilisation – et le secteur manufacturier a également montré quelque signe de progrès.

Deux problèmes sérieux pointent à l'horizon : l'instabilité et l'absence de croissance. L'instabilité de la production céréalière a peu de chances de diminuer. Au contraire, elle va probablement s'accentuer d'ici la fin du siècle. On peut y faire quelque chose, mais assez peu en définitive. Le problème fondamental auquel fait face la Saskatchewan, c'est qu'aucune de ses principales richesses naturelles n'a de chance de connaître, dans les 15 prochaines années, un taux de croissance de la production aussi élevé qu'il l'a été au cours des 15 dernières. En ce qui concerne le blé et l'orge – les deux principales cultures –, on s'attend à ce que la production augmente plutôt lentement; et il est probable que les prix réels chuteront légèrement plutôt que d'augmenter. Les gains provenant d'une augmentation de la production de potasse seront vraisemblablement inférieurs à ce qu'ils ont été dans le passé et une amélioration du prix relatif de la potasse semble improbable. Au mieux, les perspectives pour le charbon sont passables. En Saskatchewan comme en Alberta, la valeur de la production de pétrole et de gaz naturel augmentera beaucoup plus lentement qu'auparavant et commencera éventuellement à baisser. La valeur de la production d'uranium augmentera elle aussi plus lentement.

Des projections aussi sombres faites par des économistes se sont souvent révélées fausses. Si nous devions, malgré tout, avoir raison, l'expérience passée démontre que la décélération prévue de la valeur de la production des matières premières se traduirait par un léger ralentissement de la croissance du revenu réel par habitant. Mais cette croissance demeurera probablement assez rapide pour le rapprocher progressivement de la moyenne nationale. Il semble peu probable que les taux de chômage changent beaucoup. Dans les années où les recettes céréalières seront inférieures à leur tendance historique, qu'elles augmentent très lentement ou qu'elles diminuent, l'émigration sera probablement assez importante pour maintenir, bon an, mal an, la croissance de la population de la Saskatchewan en deçà de la moyenne nationale. Du point de vue du bien-être économique des habitants de la province, ce scénario n'a rien de désastreux. Mais pour ceux qui préconisent une augmentation de la population, cela peut paraître moins attrayant.

Il y a donc place pour une intervention des pouvoirs publics si on veut améliorer la situation et engendrer, ou simplement favoriser, une croissance plus rapide du revenu réel par habitant ou de la population, ou des deux à la fois. On pourrait adopter des mesures visant à relever le taux de croissance de la productivité dans la production céréalière, à améliorer l'efficience dans le secteur des transports, à favoriser davantage les exportations de gaz naturel et, enfin, à augmenter le nombre d'emplois et l'efficience dans le secteur des services.

Manitoba

C'est présentement le Manitoba qui, de toutes les provinces de l'Ouest, affiche le revenu réel par habitant le plus bas. Dans l'ensemble du pays, il n'y a que la région de l'Atlantique qui se classe à un rang moins élevé à ce chapitre. Au cours des 60 dernières années, le revenu par habitant au Manitoba s'est accru à un rythme légèrement supérieur à celui de la Colombie-Britannique, mais très inférieur à celui de l'Alberta ou de la Saskatchewan. Au cours des 20 dernières années, la province a connu le taux de croissance du revenu le plus faible de la région et, dans l'ensemble du pays, seule l'Ontario a enregistré un taux de croissance encore plus faible. Par contre, le revenu par habitant est très stable au Manitoba, l'éventail des professions y est très varié et, comparativement à la moyenne nationale, le taux de chômage y est très bas.

Les perspectives d'avenir sont difficiles à évaluer. L'importance relativement grande du secteur des services est de bon augure pour la province. Ce secteur est en effet susceptible de faire augmenter considérablement l'emploi et le niveau de vie, et il se prête également à des interventions des pouvoirs publics en vue d'améliorer sa performance. De plus, la prospérité d'une partie du secteur tertiaire manitobain dépend du commerce des « invisibles » avec d'autres provinces des Prairies; or, les perspectives de croissance de telles « exportations » sont bien plus encourageantes que celles de la valeur de la production des ressources naturelles en général. La demande de services de transport – une exportation « invisible » du Manitoba – évolue en fonction du volume de ressources expédiées, plutôt que de leur valeur; or le taux de croissance du volume des ressources devrait baisser moins que celui de leur valeur. L'exportation de services financiers et de services d'assurance dépendra largement de la croissance démographique et du revenu au Canada et aux États-Unis. L'évolution de ces exportations aura donc très peu de lien avec toute baisse éventuelle du taux de croissance de la valeur de la production des ressources.

Par ailleurs, certaines autres exportations « invisibles » du Manitoba, et probablement la majeure partie de ses exportations de produits manufacturés, se ressentiront du ralentissement de la croissance

dans les autres provinces des Prairies. Cela exercera donc, par rapport aux dernières années, une pression à la baisse sur le taux de la croissance économique générale au Manitoba. Finalement, la plus importante source d'exportations du Manitoba – les céréales – sera soumise aux mêmes tendances qui sont susceptibles d'entraîner un ralentissement de la croissance en Saskatchewan et en Alberta.

Il est très difficile de porter un jugement de valeur sur la pondération à accorder à chacun de ces facteurs. Nous croyons que la croissance du revenu réel par habitant va ralentir quelque peu, mais pas de façon aussi prononcée que dans les autres provinces de l'Ouest. La position relative du Manitoba pourrait ainsi s'améliorer si les autres provinces ne réussissent pas à mettre en œuvre des politiques de promotion de la croissance. Dans le cas contraire, la position relative du Manitoba pourrait ne pas s'améliorer mais, en termes absolus, les retombées entraîneraient quand même une hausse du niveau de vie des Manitobains.

Une intervention des pouvoirs publics pourrait donc améliorer la situation, en particulier dans trois domaines : la production céréalière, la fabrication et les services, notamment les transports. Qu'il suffise de dire pour le moment qu'une intervention dans ces domaines, ainsi qu'un certain nombre d'améliorations mineures mais valables dans d'autres secteurs comme ceux de la potasse, du pétrole et du gaz naturel, de l'exploitation forestière et de l'exportation d'hydroélectricité, pourraient contribuer à rehausser le taux de croissance du revenu réel par habitant au Manitoba dans les 15 prochaines années.

Le rôle des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics pourraient accroître considérablement la prospérité de l'Ouest s'ils adoptaient nos recommandations. Qui plus est, les interventions que nous proposons profiteraient à l'Ouest sans nuire au reste du pays. Il se pourrait même qu'elles aient des répercussions salutaires sur les autres régions du Canada.

Ce sont les gouvernements provinciaux qui sont les mieux placés pour intervenir. Le gouvernement fédéral et les municipalités peuvent jouer un rôle moins déterminant, mais néanmoins utile. Nous avons signalé de nombreux domaines où une intervention appropriée pourrait amener les économies des provinces de l'Ouest à assurer un niveau de vie plus élevé et des emplois plus nombreux à leur population. Dans cette dernière section, nous ne reviendrons que sur les recommandations les plus importantes pour les industries primaires, le secteur secondaire et celui des services.

Pour ce qui est de l'exploitation forestière, nous recommandons un changement fondamental d'orientation de la gestion de ce secteur. Tous les gouvernements provinciaux de l'Ouest sont concernés, de même que le gouvernement fédéral, mais il va sans dire que c'est en Colombie-Britannique où le problème est le plus sérieux. C'est donc aussi en Colombie-Britannique où les interventions du gouvernement provincial auront le plus d'importance. En premier lieu, il faut reboiser plus souvent et faire des coupes plus fréquentes; en d'autres termes, la durée du cycle de reproduction devrait être raccourcie. L'importance de cette réduction variera d'une espèce à l'autre et selon d'autres facteurs, mais le cycle de reproduction devrait non seulement garantir un rendement soutenable à long terme de la forêt (comme c'est déjà le cas), mais assurer aussi le plus haut rendement possible pour la collectivité (ce qui n'est pas le cas présentement). Par conséquent, nous avons recommandé « qu'on accorde beaucoup plus d'importance aux considérations économiques – et beaucoup moins au critère biologique – pour déterminer la durée des cycles de reproduction des peuplements forestiers de seconde génération, tout en accordant une attention prioritaire à la protection de l'environnement. »

Deuxièmement, là où existent des peuplements déjà adultes et commercialisables, on devrait les exploiter le plus tôt possible et profiter de l'occasion pour reboiser les sites ainsi libérés, à condition, bien sûr, qu'il y ait des motifs économiques et écologiques de le faire, comme ce sera généralement le cas. Tout indique qu'il y a des quantités énormes de bois dans ce genre de peuplements. Non seulement néglige-t-on une bonne occasion d'en actualiser la valeur et de reboiser en prévision de l'avenir, mais il arrive aussi très souvent que de tels peuplements adultes soient menacés par les insectes ou par les incendies. On devrait donc augmenter considérablement les coupes annuelles autorisées pour les peuplements adultes et reboiser normalement les sites ainsi dénudés. Il faudrait s'y résoudre même si cela devait entraîner une baisse temporaire du rendement annuel de l'exploitation forestière en deçà du rendement maximal soutenable à long terme, parce qu'il s'agit là du seul moyen de maximiser la valeur des ressources forestières pour la collectivité. C'est cette valeur-là qui importe. Pour ce faire, nous avons recommandé « que, dès que la conjoncture le permettra, on abatte les arbres adultes des forêts de la Colombie-Britannique à un rythme plus rapide que ne l'autorisent les politiques actuellement en vigueur, en tenant compte du besoin d'assurer la protection de l'environnement. » Troisièmement, il faudrait augmenter considérablement les investissements dans la sylviculture intensive et les consacrer en

priorité aux essences et aux régions où ils produiront le meilleur rendement. Plus précisément, nous avons recommandé « qu'on mette en œuvre les méthodes de sylviculture intensive partout où cela s'avère rentable et qu'on commence par les projets où les avantages sont nettement supérieurs aux coûts. » L'application de cette recommandation devra s'accompagner de modifications au régime forestier actuellement en vigueur. De tels changements ont été discutés dans le chapitre sur le secteur forestier et nous avons pris en considération les objections qu'ils soulèvent.

D'autres recommandations importantes, dont la mise en œuvre affecterait également le secteur forestier, ont été faites au sujet du transport ferroviaire, du transport maritime et des droits de coupe. Leur mise en œuvre aurait un impact bénéfique dans toutes les provinces. Mais, elles sont tout simplement indispensables en Colombie-Britannique pour réaliser le plus fort taux de croissance possible du revenu réel par habitant et pour écarter la menace d'un ralentissement marqué de cette croissance.

La nécessité d'une intervention dans d'autres domaines du secteur des richesses naturelles est probablement moins urgente qu'elle ne l'est dans le secteur forestier, mais elle n'en produirait pas moins des bénéfices considérables. Pour ce qui est de la potasse, le Canada en général et la Saskatchewan en particulier possèdent une position dominante sur le marché nord-américain. Si on profitait pleinement de cette position, les citoyens de la Saskatchewan en tireraient avantage mais le coût pour l'ensemble du pays sur le plan politique serait énorme et ses relations internationales en souffriraient. Nous avons soigneusement pesé cette question et n'avons finalement fait aucune recommandation – ce qui revient à dire, implicitement, qu'il ne faut pas abuser de cette position dominante sur le marché. La marge de manœuvre des pouvoirs publics n'est donc pas très grande pour encourager la croissance des recettes tirées de la potasse. Tout au plus faut-il éviter de verser dans un autre excès qui consisterait à produire des volumes de potasse tellement élevés qu'il en résulterait une chute des prix rendant impossible toute récupération des coûts de production à long terme.

Parmi les autres richesses naturelles de l'Ouest, quatre semblent posséder un avenir particulièrement prometteur : les céréales, les viandes rouges, les produits de la pêche et le pétrole et le gaz naturel.

Pour ce qui est des céréales, la mise en place de façon simultanée de plusieurs changements relativement mineurs pourrait améliorer sensiblement la productivité et accroître en même temps les revenus des Prairies. Par exemple, nous avons recommandé « qu'on étudie la possibilité d'abolir ou de modifier la réglementation existante de façon sélective, dans le but bien précis d'améliorer la productivité du secteur agricole. » Nous avons donné des exemples des changements qui pourraient être apportés notamment à certains aspects du régime de contingentement des céréales, au système de classement des céréales et à la répartition du stock de wagons de chemin de fer disponibles.

Nous avons souligné l'importance de trouver une solution plus adéquate au problème du régime de tarification du Nid de Corbeau. La solution la plus efficiente sur le plan économique consisterait à verser les subventions aux agriculteurs plutôt qu'aux sociétés ferroviaires, malgré les nombreuses difficultés et les problèmes politiques soulevés par la redistribution des revenus en faveur des Prairies que ce régime impliquerait. Cette solution se traduirait en dernière analyse par un gain net pour l'ensemble de l'Ouest. La perte que subirait le Québec serait, selon nous, modeste par rapport aux bénéfices réalisés par l'Ouest et on pourrait compenser une telle perte d'une façon plus appropriée et moins coûteuse pour la collectivité. Par conséquent, nous avons recommandé « que, si le comité chargé d'étudier la question du paiement de la subvention du Nid de Corbeau juge approprié de réexaminer en profondeur le mode de paiement actuel, il envisage sérieusement la possibilité d'indemniser directement les agriculteurs concernés et de faire défrayer par les expéditeurs la totalité du tarif-marchandises prescrit dans la Loi C-155 (Loi de 1983 visant à faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest et modifiant certaines lois en conséquence), sous réserve de la clause de protection qu'elle renferme. Dans l'esprit de l'article 59 de la Loi, dont l'objectif est d'accorder aux producteurs de céréales de la région de Peace River les avantages du régime du Nid de Corbeau, nous recommandons instamment que cette mesure s'applique également aux céréaliculteurs de cette région. »

La menace d'une instabilité croissante dans l'industrie des céréales constitue une question d'un ordre tout à fait différent. Il n'y a pas grand-chose qu'on puisse y faire, mais on pourrait au moins en atténuer les effets en tentant de réactiver l'idée d'accords internationaux susceptibles de limiter les variations des prix par rapport à leur tendance de longue durée. On pourrait aussi adopter d'autres mesures destinées à aider les agriculteurs à faire face à l'instabilité qui subsistera malgré tout.

Quant au secteur des viandes rouges, notre analyse a montré que des initiatives pourraient être prises dans les domaines de la commercialisation. Il existe un marché potentiel important en Californie et au Japon et c'est pourquoi nous avons recommandé « qu'on entreprenne des études de marché axées sur

des produits particuliers pour le marché californien de la viande. On devrait mettre l'accent sur les divers types de marché, en tenant compte de leur dimension politique et économique. » Nous avons aussi recommandé que « le gouvernement fédéral, les gouvernements des provinces de l'Ouest, les offices de commercialisation et, si possible, l'industrie privée s'efforcent davantage de développer des contacts au sein du marché japonais des produits de la viande et de se familiariser avec celui-ci. »

Il n'y a qu'en Colombie-Britannique où l'industrie de la pêche a acquis une certaine importance, bien qu'elle reste néanmoins assez faible. Une Commission royale d'enquête a récemment analysé de façon approfondie la situation de cette industrie. Nous croyons qu'elle a effectué un excellent examen des différents aspects de la situation et que le gouvernement fédéral devrait prendre ses recommandations très au sérieux. Nous soulignons tout particulièrement l'importance de mettre en œuvre ce que nous considérons être la recommandation centrale du rapport, à savoir que, dans la mesure du possible, on réglemente les prises en accordant des permis pour la capture d'une certaine quantité de poissons par année plutôt que de chercher à limiter le volume des prises en réglementant le matériel et l'équipement utilisés. Nous convenons avec les membres de la Commission qu'il serait difficile d'appliquer une telle formule dans le cas du hareng rogué et du saumon et nous considérons comme une solution de rechange valable la suggestion de mieux contrôler le matériel utilisé pour la pêche de ces deux espèces. Nous avons par conséquent recommandé « qu'on adopte rapidement les principales recommandations de la Commission royale d'enquête sur la politique des pêches du Pacifique sur la façon de limiter les prises dans les pêches de la Colombie-Britannique, soit par l'application de quotas pour la plupart des espèces, sauf dans le cas du saumon et du hareng rogué, où l'on devrait procéder à une révision de la réglementation s'appliquant au matériel de pêche. » Il importe de rappeler que les gains très substantiels qui découleront de la rationalisation de la pêche reviendront presque exclusivement au gouvernement fédéral. Puisque les habitants de la Colombie-Britannique sont les premiers concernés, nous pensons que de tels changements interviendraient plus facilement si les citoyens de la province pouvaient bénéficier d'une partie des avantages que cette rationalisation produira.

À propos du pétrole et du gaz naturel, nous n'avons avancé qu'une seule recommandation dans ce rapport, à savoir que « le gouvernement canadien et l'industrie du gaz naturel continuent de rechercher des moyens plus souples de réaliser le potentiel économique associé aux exportations canadiennes de gaz naturel », y compris un recours plus important « à l'avenir au régime des prix négociés; toutefois, le gouvernement fédéral canadien devra continuer de jouer un rôle dans l'industrie du gaz naturel tant que le gouvernement fédéral et les États américains continueront eux-mêmes de le faire. » Nous soumettrons d'autres recommandations concernant cette industrie dans le rapport sur l'énergie que nous publierons dans quelques mois. Il va sans dire que c'est l'économie de l'Alberta qui profitera le plus d'une souplesse accrue dans la détermination des prix du gaz naturel.

Pour ce qui est de l'industrie manufacturière, nous avons constaté que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres régions du pays, celle-ci est encore en pleine expansion dans l'Ouest. L'activité manufacturière demeure encore beaucoup moins importante dans l'Ouest qu'ailleurs. Néanmoins, nous croyons qu'elle pourrait contribuer à la croissance économique. C'est pourquoi nous avons recommandé que « les milieux d'affaires, les gouvernements provinciaux et les municipalités des Prairies collaborent activement en vue d'identifier des domaines d'activité manufacturière encore inexploités. » Selon l'analyse que nous en avons faite, il est également possible que la promotion sélective de certains types d'activités manufacturières stabilise l'emploi dans les provinces de l'Ouest.

Les activités du secteur des services dominent actuellement l'économie de toutes les provinces. Toute amélioration dans ce secteur permettrait donc de rehausser le niveau de vie et d'augmenter les offres d'emploi. Nous insistons sur la nécessité de « prêter attention » au secteur des services; il s'agit là du message principal qui se dégage de nos travaux. Dans le secteur de la production des biens, il existe toute une gamme de programmes gouvernementaux qui viennent appuyer le fonctionnement du marché. De tels programmes n'existent pas pour les entreprises de services. L'intervention de l'État dans le secteur de la production des biens s'articule autour de deux grands axes généraux : aide à la recherche et au développement ainsi qu'à la diffusion des techniques mises au point au Canada ou acquises de l'étranger pour favoriser le progrès technique dans l'entreprise; aide au financement et à la gestion des petites entreprises. Notre recommandation principale vise à étendre ces deux types d'aide aux entreprises de services, qu'il s'agisse de services concurrentiels ou non. Nous avons donc recommandé que « le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités procèdent à un examen attentif de leurs programmes de soutien à l'industrie et aux entreprises dans le but de cerner les éléments susceptibles d'amélioration, notamment à l'égard de la petite entreprise et

du progrès technologique, et de promouvoir l'efficience dans le secteur des services. » Dans le cas des services concurrentiels, ce sera le plus souvent au gouvernement fédéral d'agir, bien que les municipalités puissent également jouer un rôle dans certains domaines comme le zonage. Quant aux services non concurrentiels, il reviendra surtout aux provinces d'intervenir.

Malgré l'apport important des hausses de productivité dans le secteur des services à l'augmentation du niveau de vie et des possibilités d'emploi, les méthodes de calcul et les statistiques actuellement disponibles ne permettent pas toujours de déterminer si les améliorations requises de la productivité se sont effectivement produites. C'est une situation tout à fait inacceptable et nous ne pouvons que réitérer ici l'importance de disposer de meilleures données.

Nos propos jusqu'ici sur le secteur des services pourraient ou devraient s'appliquer partout au pays et non seulement aux provinces de l'Ouest. Toutefois, l'amélioration des services qui ont un impact sur les coûts et les bénéfices des industries primaires est d'une importance particulière pour l'Ouest. Une réduction de l'écart entre les coûts au point de production et les coûts au point de livraison a les mêmes effets bénéfiques qu'une hausse des prix sur le marché des ressources de l'Ouest. C'est pourquoi nous avons recommandé que « le gouvernement fédéral et les provinces encouragent plus activement les innovations techniques dans les branches du secteur des services de l'Ouest qui peuvent influer sur l'écart entre le prix au point de production et le prix au point de livraison des produits destinés à l'exportation. » Nous avons également souligné que, par suite de l'importance de plus en plus grande du secteur tertiaire, le rôle joué par les municipalités dans la mise en œuvre de politiques va devenir beaucoup plus déterminant qu'il ne l'a été dans le passé.

Nos recherches ont montré que les économies d'agglomération permettent d'accroître la productivité du secteur des services. Nous avons donc formulé une série de recommandations en vue de tirer profit de ce phénomène. Nous considérons que deux de ces recommandations sont tout particulièrement importantes, et nous les rappelons ici. Nous avons recommandé « qu'en élaborant leurs politiques de développement régional, les provinces de l'Ouest ne tiennent pas seulement compte de l'utilité sociale des petites villes et de la vie à la campagne, mais aussi des avantages que peuvent procurer la croissance et la diversification des économies des grandes villes. » De plus, nous avons suggéré « qu'une partie des fonds consacrés au développement économique soit utilisée dans l'Ouest pour subventionner l'aménagement de nouveaux centres culturels, sociaux et récréatifs, ou pour améliorer ceux qui existent déjà. »

Nous terminons en réitérant notre principale conclusion : nous sommes optimistes quant aux perspectives de croissance de l'Ouest. De plus, notre analyse suggère qu'il est possible et peut-être même probable que le développement économique de l'Ouest soit en transition.

Comme d'habitude, Shakespeare avait les mots justes. L'économie de l'Ouest subit peut-être, pour reprendre ses termes, « une métamorphose riche et 'étrange'. » L'exploitation des ressources continuera bien sûr de dominer la scène économique de l'Ouest mais sa prospérité viendra peut-être à dépendre tout autant d'une bonne performance des entreprises de services et des établissements manufacturiers que de celle des industries primaires. S'il en est ainsi, l'Ouest connaîtra une plus grande stabilité et sa croissance économique à long terme sera plus solide qu'elle ne l'a été dans le passé.

Dissidence

Douglas P. Thomas

Je suis en désaccord avec certains des points essentiels de l'analyse contenue dans le chapitre 5, « Le secteur forestier », ainsi qu'avec plusieurs de ses recommandations.

À la page 53, on peut lire le paragraphe suivant :

> Deux questions se posent lorsqu'on examine le rôle que l'État devrait jouer en matière de réglementation forestière : Comment faut-il gérer les peuplements parvenus à maturité ? Une fois que les terres ont été reboisées, à quel âge faut-il commencer à abattre les peuplements de seconde génération ? Les réponses à ces questions ont une influence considérable sur le niveau des stocks de bois, tant en Colombie-Britannique qu'ailleurs. La politique sylvicole actuelle mène à l'épuisement trop lent des peuplements adultes et à un cycle de reproduction trop long. Elle a pour effet net de restreindre inutilement le stock de bois au cours des 20 prochaines années et de le gonfler dangereusement au delà de cette période.

Sur le premier point, le rapport préconise que les peuplements adultes soient exploités plus rapidement. Je ne suis pas d'accord.

Premièrement, je ne sais pas moi-même – et le rapport ne l'indique pas non plus – à quel rythme une telle exploitation devrait se faire, ni quand ces peuplements seront effectivement tous disparus. Mais, de toute évidence, l'abattage s'effectuera à un rythme beaucoup plus rapide que le reboisement, c'est-à-dire que si tous les arbres de 100 ans ou plus sont abattus au cours d'une période de 50 ans (et celle-ci pourrait même être plus courte), alors les peuplements de seconde génération auront au maximum 50 ans. L'âge moyen de la forêt reboisée se situera quelque part entre 25 ou 30 ans, et aucun peuplement n'aura atteint l'âge de la maturité.

Il n'est pas clair si l'intention est d'abattre ces arbres plus jeunes (les peuplements de seconde génération), ou si on veut les laisser croître jusqu'à l'âge de 100 ans ou plus. Mais, dans l'un et l'autre cas, la province va se retrouver à ce moment-là avec une ressource de valeur beaucoup moins élevée. Cela reviendrait à hypothéquer l'héritage des générations futures et je ne suis pas d'accord avec une telle proposition.

Deuxièmement, j'ai un peu de mal à accepter que les revenus en espèces découlant de l'abattage plus rapide des arbres arrivés à maturité seront plus efficacement utilisés par la génération présente que par la génération future. Le rapport souligne que :

> Ces arbres représentent un capital immobilisé qui ne produit aucun rendement à l'heure actuelle et qui, dans bien des cas, se déprécie. Le manque à gagner qui en résulte est considérable.

L'argument est d'ailleurs présenté de façon encore plus explicite dans la citation de Hartley Lewis à la page 56.

C'est à mon avis faire preuve de naïveté que de croire que les gouvernements vont se montrer prévoyants et généreux au point d'amasser soigneusement les recettes générées par un niveau d'abattage plus élevé et les investir sagement. Je crains que cet argent ne soit plutôt affecté au financement des besoins courants des gouvernements, soit pour réduire leur déficit ou financer de nouveaux services. N'allons surtout pas croire que la prestation de services n'augmentera pas suite à l'accroissement des fonds ainsi disponibles ! Le Fonds du patrimoine de l'Alberta offre présentement un bon exemple de ce qui se produit dans de telles circonstances. De tels Fonds sont formidables tant que tout va bien; mais lorsque les choses se gâtent, on commence à piger dedans.

Troisièmement, quelle garantie la société a-t-elle que le reboisement nécessaire sera effectué ? L'histoire n'inspire guère confiance : il ne faut pas trop compter sur la possibilité d'un vaste programme de cette nature durant la période où les peuplements arrivés à maturité sont éliminés. Les bonnes résolutions peuvent rapidement disparaître lorsque toutes sortes d'obstacles échappant au contrôle des pouvoirs publics surgissent. C'est notamment le cas de la conjoncture économique. Qui sait si les coûts du reboisement au rythme requis ne deviendront pas prohibitifs et s'il ne faudra pas ralentir les opérations ? Il y a beaucoup trop d'impondérables pour que je sois convaincu que le reboisement va vraiment compenser l'abattage accéléré des arbres arrivés à maturité.

Quatrièmement – et c'est là un aspect que j'estime très important – l'étude ne traite pas suffisamment des coûts plus élevés pour l'environnement d'une accélération de l'abattage. L'érosion du sol causée par la coupe du bois et l'aménagement de chemins forestiers, la pollution et la qualité de l'eau dans les

lacs, les fleuves et les rivières, les modifications des réseaux de drainage et même de légers changements dans les micro-climats, voilà autant d'éléments dont il faudrait tenir compte dans l'évaluation des coûts. Il pourrait bien arriver que les recettes additionnelles découlant de l'abattage accéléré des arbres ne servent qu'à payer les dommages ainsi causés à l'environnement. Je me rends bien compte que des calculs de ce genre sont difficiles, mais je ne crois pas que l'on puisse aujourd'hui encourager toute mesure qui risque d'avoir un impact sur l'environnement sans en connaître le coût, parce que les gouvernements et l'industrie ne cessent de nous répéter qu'un tel coût augmente sans cesse.

Cinquièmement, j'ai également des doutes quant à l'à-propos de l'autre question soulevée, c'est-à-dire l'âge auquel il faut exploiter les peuplements de seconde génération, et le recours à un critère économique plutôt que biologique pour déterminer la durée des cycles de reproduction. Franchement, calculer des grandeurs telles que la « valeur actuelle nette du droit de coupe » ou la « valeur attendue des terres » à partir d'estimations des prix du bois, des taux d'actualisation, des coûts d'exploitation, des frais de reboisement, et ainsi de suite, constitue un exercice purement spéculatif et qui ne m'inspire pas confiance. Ces facteurs ont tellement varié, au cours des 10 dernières années, que la seule chose dont on soit sûr, c'est que nos calculs s'avéreront faux. Malheureusement, lorsqu'on arrive à des nombres aussi précis, les gens ont tendance à penser que les calculs sont exacts, mais il n'y a rien de plus trompeur.

J'aimerais en connaître davantage au sujet des coûts écologiques et autres d'un cycle de reproduction plus court. Là encore, toute la thèse repose sur l'espoir que le reboisement se fera, mais j'aimerais qu'on me démontre que c'est ce qui s'est produit dans le passé.

Étant donné ce qui précède, il est évident que je ne souscris pas aux recommandations 1, 2 et 7, et que les recommandations 4 et 11 ressemblent un peu à des vœux pieux. Une formule comme « en tenant compte du besoin d'assurer la protection de l'environnement » n'a rien pour me rassurer, car elle ne répond pas aux questions sur les coûts implicites pour l'environnement, et surtout je ne connais pas de précédents où ce genre de formule ait vraiment produit l'effet désiré.

Enfin, bien que ce soient des raisons économiques qui inspirent ma dissidence, je dois dire qu'on n'accorde pas assez d'attention, dans les études de ce genre, aux effets des recommandations sur l'environnement. Le texte fait allusion à certains responsables de l'aménagement forestier qui considèrent parfois les arbres comme une fin en soi, et on laisse entendre qu'il s'agit là d'un comportement un peu bizarre. Tous les peuplements d'arbres arrivés à maturité que possède la Colombie-Britannique, en plus d'une faune abondante, d'espèces rares et d'eau claire, constituent un magnifique patrimoine, et je ne suis pas convaincu qu'il devrait être exploité dans l'espoir, purement hypothétique, que les revenus supplémentaires qu'on en tirera seront mieux utilisés aujourd'hui que plus tard.

Recommandations

1 Nous recommandons que, dès que la conjoncture le permettra, on abatte les arbres adultes des forêts de la Colombie-Britannique à un rythme plus rapide que ne l'autorisent les politiques actuellement en vigueur, en tenant compte du besoin d'assurer la protection de l'environnement.

2 Nous recommandons qu'on accorde beaucoup plus d'importance aux considérations économiques – et beaucoup moins au critère biologique – pour déterminer la durée des cycles de reproduction des peuplements forestiers de seconde génération, tout en accordant une attention prioritaire à la protection de l'environnement.

3 Nous recommandons qu'on mette en œuvre les méthodes de sylviculture intensive partout où cela s'avère rentable et qu'on commence par les projets où les avantages sont nettement supérieurs aux coûts.

4 Nous recommandons que le gouvernement de la Colombie-Britannique s'inspire de l'exemple des « fonds du patrimoine » de l'Alberta et de la Saskatchewan pour créer sa propre réserve de capitaux d'investissement dans l'exploitation forestière.

5 Nous recommandons que les pouvoirs publics assument tous les coûts des travaux de sylviculture de base et intensive sur les terres domaniales.

6 Nous recommandons que la réalisation concrète des projets d'investissement dans la sylviculture de base et intensive soit la responsabilité conjointe du secteur public et du secteur privé.

7 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux étudient l'incidence économique des restrictions imposées à l'abattage et de toute nouvelle diminution des superficies exploitables, en particulier lorsque ces mesures touchent des peuplements de qualité moyenne ou supérieure. Les coûts des restrictions imposées pour des considérations écologiques et ceux d'une nouvelle diminution de la superficie de terres forestières productives devraient être comparés au flux prévisible des recettes qu'on pourrait en tirer.

8 Nous recommandons que, lorsqu'on se sert de la formule Rothery pour calculer la valeur d'un droit de coupe, on établisse un lien explicite entre la marge bénéficiaire et le coût d'option (avant impôts) du stock de capital qui serait utilisé par une entreprise forestière de rentabilité moyenne.

9 Nous recommandons que les droits de coupe soient considérés comme un montant forfaitaire calculé sur la valeur du bois sur pied.

10 Nous recommandons que les restrictions imposées par le gouvernement de la Colombie-Britannique sur l'exportation de billes non transformées soient graduellement assouplies.

11 Nous recommandons que le gouvernement fédéral s'assure que l'industrie de l'exploitation forestière de l'Ouest continue d'avoir accès au transport maritime le moins coûteux possible, que le régime de tarification ferroviaire ne pénalise pas les produits forestiers et que la congestion du réseau ferroviaire ne limite pas l'accès de l'industrie aux marchés canadien et américain.

12 Nous recommandons que le gouvernement canadien et l'industrie du gaz naturel continuent de rechercher des moyens plus souples de réaliser le potentiel économique associé aux exportations canadiennes de gaz naturel. Nous recommandons également qu'on recoure davantage à l'avenir au régime des prix négociés; toutefois, le gouvernement fédéral canadien devra continuer de jouer un rôle dans l'industrie du gaz naturel tant que le gouvernement fédéral et les États américains continueront eux-mêmes de le faire.

13 Nous recommandons que le Canada intensifie ses efforts en vue de la signature d'une convention internationale sur le blé.

14 Nous recommandons que le Canada cherche à diversifier les marchés au moyen d'ententes bilatérales et d'accords de troc pour ses céréales.

15 Nous recommandons que le Canada renforce son Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest.

16 Nous recommandons que le Canada accroisse son appui à la recherche en agriculture et qu'il améliore les conditions d'adoption et d'adaptation des innovations techniques mises au point tant au pays qu'à l'étranger.

17 Nous recommandons qu'on étudie la possibilité d'abolir ou de modifier la réglementation existante de façon sélective, dans le but bien précis d'améliorer la productivité dans le secteur agricole.

18 Nous recommandons qu'on entreprenne des études de marché axées sur des produits particuliers pour le marché californien de la viande. On devrait mettre l'accent sur l'évaluation des divers types de marché, en tenant compte de leur dimension politique et économique.

19 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, les gouvernements des provinces de l'Ouest, les offices de commercialisation et, si possible, l'industrie privée s'efforcent davantage de développer des contacts au sein du marché japonais des produits de la viande et de se familiariser avec celui-ci. On devrait notamment prendre des mesures pour

s'assurer que les entreprises canadiennes de conditionnement des viandes soient bien informées sur les habitudes et les goûts des Japonais, dans le but de les préparer à tirer profit de toute libéralisation éventuelle des politiques d'importation du Japon.

20 Nous recommandons que le secteur privé, de préférence, ou à défaut, le gouvernement fédéral, effectue des recherches en vue de déterminer si la structure de l'industrie du bétail et des viandes de l'Ouest convient aux échanges sur les marchés internationaux, tels qu'ils se font aujourd'hui ou tels qu'ils pourraient se faire à l'avenir. Dans la négative, on devrait proposer et, si possible, favoriser des changements de structure.

21 Nous recommandons que, dans toutes les provinces, le secteur privé supporte une proportion importante du coût des investissements nécessaires aux nouveaux projets d'expansion dans l'industrie des minéraux, de telle sorte qu'il assume la majeure partie du risque engendré par l'incertitude de la demande.

22 Nous recommandons qu'on adopte des régimes de redevances aussi neutres que possible. Dans la mesure du possible, il faudrait aussi recourir à un régime d'impôt sur les bénéfices.

23 Nous recommandons que les provinces cessent de subventionner leurs consommateurs d'électricité en vendant le coke thermique à son prix de revient.

24 Nous recommandons au gouvernement fédéral de tenir compte des avantages que l'exportation d'uranium non traité représente pour la Saskatchewan, lorsque de telles exportations n'entrent pas en concurrence avec les ventes d'uranium raffiné de l'Ontario ou d'autres provinces.

25 Nous recommandons qu'on adopte rapidement les principales recommandations de la Commission royale d'enquête sur la politique des pêches du Pacifique sur la façon de limiter les prises dans les pêches de la Colombie-Britannique, soit par l'application de quotas pour la plupart des espèces, sauf dans le cas du saumon et du hareng rogué, où l'on devrait procéder à une révision de la réglementation s'appliquant au matériel de pêche.

26 Nous recommandons que le gouvernement fédéral cherche les moyens d'affecter une partie des recettes qu'il tirera de la rationalisation des pêches de la Colombie-Britannique à des mesures visant à encourager ceux qui seront le plus directement touchés à s'adapter.

27 Nous recommandons que les provinces de l'Ouest prélèvent des charges pour la consommation de l'eau et instituent des régimes de tarification qui reflètent davantage la rareté de cette ressource.

28 Nous recommandons que les provinces de l'Ouest modifient les lois régissant les droits de captage en vue de faciliter la vente de ces droits entre utilisateurs, sous réserve du veto d'une autorité provinciale de gestion des ressources aquatiques.

29 Nous recommandons que les gouvernements exercent une vigilance constante pour protéger la qualité des nappes d'eau et, en particulier, qu'ils imposent des charges de déversement qui tiennent compte de la rareté de l'eau.

30 Nous recommandons que, si le comité chargé d'étudier la question du paiement de la subvention du Nid de Corbeau juge approprié de réexaminer en profondeur le mode de paiement actuel, il envisage sérieusement la possibilité d'indemniser directement les agriculteurs concernés et de faire défrayer par les expéditeurs la totalité du tarif-marchandises prescrit dans la Loi C-155 (Loi de 1983 visant à faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest et modifiant certaines lois en conséquence), sous réserve de la clause de protection qu'elle renferme. Dans l'esprit de l'article 59 de la Loi, dont l'objectif est d'accorder aux producteurs de céréales de la région de Peace River les avantages du régime du Nid de Corbeau, nous recommandons instamment que cette mesure s'applique également aux céréaliculteurs de cette région.

31 Nous recommandons que le Programme d'aide au transport des aliments pour le bétail soit graduellement interrompu sur une période de cinq ans.

32 Nous recommandons que, d'ici cinq ans, le tarif applicable dans l'Est au transport du grain et de la farine provenant des Prairies soit graduellement relevé au niveau du tarif compensatoire, et que la subvention versée pour combler l'écart actuel soit progressivement éliminée.

33 Nous recommandons de préserver la souplesse actuelle du système de libre tarification pour le transport des marchandises, tel que prévu dans la Loi nationale sur les transports. S'il est jugé dans l'intérêt national de développer et de diversifier le secteur manufacturier dans l'Ouest, les initiatives en ce sens ne devraient pas reposer sur une manipulation des tarifs de transport des marchandises.

34 Nous recommandons que les infrastructures ferroviaires ne soient pas nationalisées.

35 Nous réitérons les recommandations contenues dans le rapport final du Conseil sur la réglementation à l'effet d'éliminer tout règlement limitant la liberté d'exploitation des transporteurs commerciaux, de simplifier la procédure de demande des permis de camionnage, d'abolir toute réglementation des prix et de permettre aux détenteurs d'un permis de transport privé de transporter les biens des entreprises affiliées en plus de ceux de la société mère.

36 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités procèdent à un examen attentif de leurs programmes de soutien à l'industrie et aux entreprises dans le but de cerner les éléments susceptibles d'amélioration, notamment à l'égard de la petite entreprise et du progrès technologique, et de promouvoir l'efficience dans le secteur des services.

37 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces encouragent plus activement les

innovations techniques dans les branches du secteur des services de l'Ouest qui peuvent influer sur l'écart entre le prix au point de production et le prix au point de livraison des produits destinés à l'exportation.

38 Nous recommandons que les municipalités participent activement à la recherche des possibilités de développement du secteur tertiaire et qu'elles mettent au point des stratégies locales destinées à encourager la création et l'expansion des entreprises de ce secteur.

39 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux accordent une importance prioritaire à l'établissement de centres locaux de formation à la technique des microprocesseurs et du traitement de l'information dans le cadre de leurs politiques de promotion de la main-d'œuvre et de la petite entreprise.

40 Nous recommandons qu'en élaborant leurs politiques de développement régional, les provinces de l'Ouest ne tiennent pas seulement compte de l'utilité sociale des petites villes et de la vie à la campagne, mais aussi des avantages que peuvent procurer la croissance et la diversification des économies des grandes villes.

41 Nous recommandons qu'une partie des fonds consacrés au développement économique soit utilisée dans l'Ouest pour subventionner l'aménagement de nouveaux centres culturels, sociaux et récréatifs, ou pour améliorer ceux qui existent déjà.

42 Nous recommandons l'établissement d'un Groupe interurbain de renseignements sur la technologie. Son mandat serait de recueillir et de diffuser à ses membres de l'information sur les méthodes nouvelles de gestion municipale et de distribution des services publics urbains au Canada et à l'étranger. Le groupe serait financé par les cotisations des municipalités membres. Le coût pour chacune des municipalités resterait modeste par rapport aux avantages qu'elles tireraient des renseignements ainsi obtenus sur les nouvelles techniques de gestion des affaires municipales.

43 Nous recommandons que les services d'expansion économique des municipalités encouragent la création de liens étroits et directs entre le milieu des affaires, les syndicats, les universités et les établissements de recherche au plan local et qu'ils considèrent cela comme un instrument privilégié de développement.

44 Nous recommandons que les administrations municipales des provinces de l'Ouest revoient leurs règlements de zonage afin de s'assurer qu'ils ne découragent pas l'implantation et la croissance d'importantes entreprises de services, comme les services commerciaux spécialisés, les intermédiaires financiers, les services de traitement de l'information et les institutions spécialisées de médecine et d'enseignement.

45 Nous recommandons que Statistique Canada entreprenne une nouvelle enquête sur les activités du secteur des services dans le but de réunir des données sur la localisation des entreprises, leur taille, leurs revenus et leurs coûts d'exploitation. Au minimum, de telles enquêtes devraient être quinquennales.

46 Nous recommandons que les milieux d'affaires, les gouvernements provinciaux et les municipalités des Prairies collaborent activement en vue d'identifier des domaines d'activité manufacturière encore inexploités.

Appendice A

Appendice au chapitre 2

Bernard Blishen, de l'Université York à Toronto, et Hugh McRoberts, de l'Université Carleton à Ottawa, ont dressé une liste hiérarchique de plus de 500 professions selon leur rang socio-économique. Ils se sont inspirés principalement des résultats d'une enquête aux fins de laquelle environ 1 000 personnes ont donné leur opinion concernant le rang social de 88 professions. Aux fins de cette enquête, on a supposé que le prestige d'une profession tenait habituellement à deux facteurs : le revenu et le niveau de scolarité requis pour l'exercice de la profession. En général, plus le revenu et le niveau de scolarité sont élevés, plus la profession est considérée prestigieuse. Un prestige élevé est parfois associé à une profession, même si le revenu est plutôt modeste, pourvu que le niveau de scolarité requis soit suffisamment élevé; l'inverse est également vrai, bien que le niveau de scolarité et le revenu aillent habituellement de pair. Retenant ces deux critères pour déterminer le rang de professions autres que les 88 déjà classées lors de l'enquête mentionnée plus haut, les deux sociologues sont parvenus à dresser une liste hiérarchique de presque 500 professions énumérées dans le recensement. À l'aide de cette liste, ils ont classé les emplois en 10 grandes catégories, par ordre hiérarchique décroissant, et ils ont ensuite réparti l'emploi dans l'Ouest et dans le Centre du Canada selon ces catégories. La liste complète des professions selon le rang socio-économique est présentée au tableau A-1; les lecteurs pourront juger eux-mêmes de sa validité.

Tableau A-1

Liste numérique des professions selon l'indice et le rang socio-économique, Canada, 1971

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
1111	Membres des corps législatifs	56,8551	112
1113	Administrateurs gouvernementaux	68,6724	31
1115	Chefs de bureau de poste	49,1020	180
1116	Inspecteurs du gouvernement et fonctionnaires chargés de l'application des règlements	59,7212	88
1119	Fonctionnaires et administrateurs (administration publique), n.c.a.	58,8662	94
1130	Directeurs généraux et cadres supérieurs	66,6958	44
1131	Directeurs dans le domaine des sciences naturelles et du génie	74,4373	4
1132	Directeurs dans le domaine des sciences sociales et secteurs connexes	66,8855	43
1133	Administrateurs dans le domaine de l'enseignement et secteurs connexes	75,2846	1
1134	Administrateurs dans le domaine de la médecine et de la santé	70,4313	20
1135	Directeurs financiers	68,2250	33
1136	Directeurs du personnel et des relations de travail	63,1203	63
1137	Directeurs des ventes et de la publicité	65,1050	54
1141	Directeurs des achats	61,8599	71
1142	Directeurs des services	57,9985	99
1143	Directeurs de la production	62,7272	65
1145	Directeurs des travaux de construction	55,4962	122
1147	Directeurs d'exploitation (transports et communications)	60,9983	79
1149	Autres directeurs et administrateurs, n.c.a.	63,9995	62
1151	Autres directeurs et administrateurs, mines et puits de pétrole	68,6711	32
1152	Autres directeurs et administrateurs, fabrication de biens durables	66,3979	46
1153	Autres directeurs et administrateurs, fabrication de biens non durables	64,6404	57
1154	Autres directeurs et administrateurs, construction	58,4063	98
1155	Autres directeurs et administrateurs, transports et communications	64,3958	60
1156	Autres directeurs et administrateurs, commerce	58,8655	95
1157	Autres directeurs et administrateurs, services	64,8013	55
1158	Autres directeurs et administrateurs, autres industries	65,2116	53
1171	Comptables, vérificateurs et autres agents financiers	67,4100	37
1174	Agents du personnel et professions connexes	65,7001	51
1175	Acheteurs et agents d'approvisionnement, sauf dans les commerces de gros et de détail	60,7041	82
1176	Inspecteurs et agents chargés de l'application des règlements dans le secteur privé	54,2791	131
1179	Travailleurs assimilés (direction et administration), n.c.a.	64,7042	56
2111	Chimistes	66,4193	45
2112	Géologues	69,2159	25
2113	Physiciens	68,7922	27
2114	Météorologues	72,8036	8
2117	Technologues et techniciens des sciences physiques	60,4386	84
2119	Spécialistes des sciences physiques, n.c.a.	49,0506	181
2131	Agronomes et scientifiques assimilés	61,1907	78
2133	Biologistes et scientifiques assimilés	65,7778	50
2135	Technologues et techniciens des sciences de la vie	55,3551	126
2139	Spécialistes des sciences de la vie, n.c.a.	52,3517	149
2141	Architectes	71,9520	13
2142	Ingénieurs chimistes	70,8910	18
2143	Ingénieurs civils	69,2593	23
2144	Ingénieurs électriciens	70,7401	19
2145	Ingénieurs en organisation industrielle	67,1195	39
2147	Ingénieurs mécaniciens	67,5427	36
2151	Ingénieurs métallurgistes	71,6364	16
2153	Ingénieurs des mines	68,7107	29
2154	Ingénieurs de l'extraction du pétrole	69,7069	21
2155	Ingénieurs de l'aéronautique	66,9202	42
2157	Ingénieurs atomiciens	74,7182	2
2159	Architectes et ingénieurs, n.c.a.	68,9527	26
2160	Surveillants d'autres travailleurs en architecture et génie	67,1897	38
2161	Géomètres	54,1410	133
2163	Dessinateurs	62,0921	69
2165	Technologues et techniciens assimilés (architecture et génie), n.c.a.	62,5002	66
2169	Autres travailleurs en architecture et génie, n.c.a.	40,4515	273
2181	Mathématiciens, statisticiens et actuaires	66,9806	41

Tableau A-1 (suite)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
2183	Analystes de systèmes, programmeurs d'ordinateur et spécialistes assimilés	68.7215	28
2189	Travailleurs dans le domaine des mathématiques, de la statistique, de l'analyse des systèmes et dans les secteurs connexes, n.c.a.	57.2225	106
2311	Économistes	69.6355	22
2313	Sociologues, anthropologues et spécialistes assimilés	60.5728	83
2315	Psychologues	62.2645	67
2319	Travailleurs en sciences sociales, n.c.a.	60.9556	80
2331	Travailleurs sociaux	61.6410	74
2333	Agents de bien-être et de services communautaires	49.2108	178
2339	Travailleurs en sciences sociales et secteurs connexes, n.c.a.	54.0327	134
2341	Juges et magistrats	72.0631	12
2343	Avocats et notaires	72.7302	9
2349	Travailleurs dans le domaine du droit et de la jurisprudence, n.c.a.	52.6475	143
2350	Surveillants dans le domaine de la bibliothéconomie, de la muséologie et de l'archivistique	62.1512	68
2351	Bibliothécaires et archivistes	61.8705	70
2353	Techniciens en bibliothéconomie, en muséologie et en archivistique	44.4040	230
2359	Travailleurs dans le domaine de la bibliothéconomie, de la muséologie et de l'archivistique, n.c.a.	44.7284	225
2391	Conseillers en orientation pédagogique ou professionnelle	71.9267	14
2399	Autres travailleurs en sciences sociales et secteurs connexes, n.c.a.	57.9668	100
2511	Ministres des cultes	50.4228	162
2513	Religieuses et frères, n.d.a.	46.6069	205
2519	Travailleurs assimilés (religion), n.c.a.	35.7045	323
2711	Professeurs d'université	72.2955	10
2719	Professeurs d'université et assimilés, n.c.a.	52.2331	150
2731	Instituteurs d'école maternelle et d'école primaire	65.8531	49
2733	Professeurs d'école secondaire	71.7725	15
2739	Instituteurs d'école primaire, professeurs d'école secondaire et travailleurs assimilés, n.c.a.	55.5801	120
2791	Professeurs d'enseignement technique ou spécialisé	66.1264	48
2792	Professeurs des beaux-arts	55.4545	123
2793	Professeurs d'enseignement post-secondaire, n.c.a.	69.2577	24
2795	Professeurs d'éducation spéciale (élèves handicapés ou exceptionnels), n.c.a.	53.2098	139
2797	Instructeurs et agents de formation, n.c.a.	56.3952	116
2799	Autres professeurs et travailleurs assimilés, n.c.a.	55.4041	125
3111	Médecins et chirurgiens	74.2246	6
3113	Dentistes	74.6984	3
3115	Vétérinaires	73.4877	7
3117	Ostéopathes et chiropracteurs	71.2672	17
3119	Techniciens assimilés (diagnostic et traitement des maladies), n.c.a.	57.1236	107
3130	Surveillants dans le domaine des soins	57.0085	109
3131	Infirmières diplômées, surveillants exceptés	51.3173	156
3133	Élèves infirmières	49.8921	170
3134	Infirmières auxiliaires	36.5502	318
3135	Aides-infirmières et infirmiers	32.2890	366
3137	Physiothérapeutes, ergothérapeutes et autres thérapeutes	53.5215	137
3139	Travailleurs assimilés (soins, thérapeutique), n.c.a.	38.2307	301
3151	Pharmaciens	72.1743	11
3152	Diététiciens et hygiénistes alimentaires	64.4183	59
3153	Optométristes	74.2831	5
3154	Maîtres opticiens	49.7960	172
3155	Technologues et techniciens radiologistes	58.7227	96
3156	Technologues et techniciens de laboratoire médical	56.8694	111
3157	Hygiénistes dentaires, assistants et techniciens	48.2832	189
3159	Autres travailleurs dans le domaine de la médecine et de la santé, n.c.a.	44.7832	224
3311	Peintres, sculpteurs et artistes assimilés	39.0343	286
3313	Dessinateurs modélistes et décorateurs ensembliers	53.0155	141
3314	Dessinateurs publicitaires et illustrateurs	48.6593	185
3315	Photographes et cameramen	49.5214	175
3319	Travailleurs spécialisés dans les beaux-arts, le dessin publicitaire, la photographie et secteurs connexes, n.c.a.	45.9477	212
3330	Producteurs et directeurs de production (arts d'interprétation et arts audio-visuels)	67.0394	40
3332	Musiciens	43.3157	240
3333	Danseurs et chorégraphes	38.2202	302
3335	Acteurs	49.4299	176

Tableau A-1 (suite)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
3337	Annonceurs-présentateurs de radio et de télévision	58,5342	97
3339	Travailleurs spécialisés dans les arts d'interprétation et les arts audio-visuels, n.c.a.	40,5122	272
3352	Écrivains et rédacteurs	62,8184	64
3355	Traducteurs et interprètes	61,6940	73
3359	Rédacteurs, n.c.a.	66,2099	47
3370	Entraîneurs, moniteurs, instructeurs et managers (sports et loisirs)	46,8675	203
3371	Arbitres et officiels assimilés	38,5612	295
3373	Athlètes	49,2975	177
3375	Auxiliaires spécialisés dans les sports et les loisirs	29,9834	394
3379	Travailleurs spécialisés dans les sports et les loisirs, n.c.a.	22,2337	484
4110	Surveillants de sténographes et dactylographes	56,8004	113
4111	Secrétaires et sténographes	52,4455	144
4113	Dactylographes et commis-dactylographes	45,4604	217
4130	Surveillants (tenue de livres et travail de comptabilité)	61,4871	76
4131	Teneurs de livres et employés de comptabilité	50,7098	160
4133	Caissiers	40,4164	274
4135	Employés d'assurance, employés de banque et d'autres établissements financiers	49,6863	173
4137	Employés de services statistiques	51,5852	152
4139	Travailleurs assimilés (tenue de livres et travail de comptabilité), n.c.a.	50,9450	159
4140	Surveillants d'opérateurs sur machines de bureau et sur machines de traitement électronique des données	68,6739	30
4141	Opérateurs sur machines de bureau	44,3225	231
4143	Opérateurs sur machines de traitement électronique des données	55,8252	119
4150	Surveillants d'employés préposés à l'enregistrement, à la planification des mouvements et à la distribution du matériel	49,6442	174
4151	Employés de services de production	50,4406	161
4153	Employés de services d'expédition et de réception	34,4410	340
4155	Employés d'approvisionnement et travailleurs assimilés	38,5252	296
4157	Employés de services de pesage	35,2532	330
4159	Employés préposés à l'enregistrement, à la planification des mouvements et à la distribution du matériel, n.c.a.	39,8265	282
4160	Surveillants d'employés de bibliothèque, de classeurs-archivistes, correspondanciers et travailleurs assimilés	64,1414	61
4161	Employés de bibliothèque et classeurs-archivistes	45,5775	215
4169	Employés de bibliothèque, classeurs-archivistes, correspondanciers, et travailleurs assimilés, n.c.a.	54,6357	129
4170	Surveillants de préposés à la réception, aux renseignements et à l'acheminement du courrier et des messages	56,6130	114
4171	Réceptionnistes et préposés aux renseignements	40,6897	269
4172	Facteurs	41,7737	252
4173	Commis des postes et préposés au courrier	48,0802	191
4175	Téléphonistes-standardistes	38,2805	299
4177	Messagers	30,1310	391
4179	Préposés à la réception, aux renseignements et à l'acheminement du courrier et des messages, n.c.a.	42,7816	244
4190	Surveillants d'employés administratifs et de travailleurs assimilés, n.c.a.	61,3559	77
4191	Agents de recouvrement	49,7978	171
4192	Agents de réclamations	53,1130	140
4193	Employés de bureaux de voyage, préposés aux billets, employés de gare et de service de marchandises	55,0394	127
4194	Réceptionnistes d'hôtels	30,0380	393
4195	Employés de services du personnel	56,9941	110
4197	Employés de bureau, en général	46,4416	208
4199	Autres employés administratifs et travailleurs assimilés, n.c.a.	48,7367	184
5130	Chefs des ventes (marchandises)	47,6628	195
5131	Agents commerciaux techniciens et assimilés	64,4944	58
5133	Représentants de commerce	57,4109	104
5135	Agents commerciaux et vendeurs (marchandises), n.c.a.	43,7909	239
5137	Commis vendeurs	38,3541	297
5141	Vendeurs ambulants et vendeurs à domicile	32,0964	372
5143	Vendeurs de journaux	19,2430	497
5145	Employés de station-service	29,6593	402
5149	Vendeurs (marchandises), n.c.a.	41,4111	258

Tableau A-1 (suite)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
5170	Chef des ventes (services)	61,5618	75
5171	Agents d'assurances	57,7196	102
5172	Agents immobiliers	50,0692	167
5173	Courtiers en valeurs	59,7802	86
5174	Agents de publicité	57,2838	105
5177	Agents de ventes de services aux entreprises	60,8690	81
5179	Vendeurs (services), n.c.a.	52,4014	148
5190	Surveillants (autres employés de commerce)	47,4196	196
5191	Acheteurs (commerce de gros et de détail)	55,4303	124
5193	Chauffeurs-livreurs	32,8339	357
5199	Autres employés de commerce, n.c.a.	44,1485	235
6111	Pompiers	50,9583	157
6112	Détectives et agents de la police publique	60,1046	85
6113	Enquêteurs et agents de police privée	45,6711	213
6115	Gardiens et veilleurs	28,7070	417
6116	Officiers des forces armées	68,1072	34
6117	Sous-officiers et soldats des forces armées	43,1314	242
6119	Employés des services de protection et de sécurité, n.c.a.	41,0713	265
6120	Surveillants de travailleurs spécialisés dans la préparation d'aliments et de boissons et dans les services connexes, n.c.a.	37,2441	313
6121	Chefs et cuisiniers	26,8068	441
6123	Barmen	26,4920	449
6125	Serveurs, hôtesses et stewards (aliments et boissons)	28,0074	424
6129	Travailleurs spécialisés dans la préparation d'aliments et de boissons et dans les services connexes, n.c.a.	27,5225	428
6130	Surveillants des employés spécialisés dans le logement et secteurs connexes	35,6811	324
6131	Gérants : hôtel, motel et autres logements	39,0288	287
6133	Femmes de chambres et hommes d'entretien	27,1178	435
6135	Employés de wagon-lits, porteurs et chasseurs	28,8280	413
6139	Employés spécialisés dans le logement et secteurs connexes, n.c.a.	26,5112	447
6141	Entrepreneurs de pompes funèbres, embaumeurs et travailleurs assimilés	51,3475	155
6143	Coiffeurs et travailleurs assimilés	25,0670	460
6144	Guides	28,2021	421
6145	Hôtesses et stewards (aliments et boissons exceptés)	41,1612	261
6147	Gardiennes d'enfants	24,5828	466
6149	Travailleurs spécialisés dans les services personnels, n.c.a.	30,1133	392
6160	Surveillants (services de nettoyage des vêtements et articles en tissu)	40,3394	275
6162	Occupations en blanchissage et nettoyage à sec	24,2647	471
6165	Presseurs	20,5893	491
6169	Travailleurs de services de nettoyage des vêtements et articles en tissu, n.c.a.	26,7076	443
6190	Surveillants (autres services)	38,2848	298
6191	Concierges, hommes de peine, femmes de ménage et nettoyeurs	24,9784	462
6193	Conducteurs d'ascenseur et de monte-charge	23,0774	479
6198	Manœuvres et travailleurs assimilés (services)	26,5539	446
6199	Travailleurs (autres services), n.c.a.	29,6090	403
7112	Fermiers	23,0227	480
7131	Directeurs d'exploitations agricoles	27,9879	425
7180	Contremaîtres (autres travailleurs en agriculture, en horticulture et en élevage)	35,8990	321
7182	Ouvriers agricoles	24,2541	472
7195	Ouvriers pépiniéristes et travailleurs assimilés	28,0194	423
7197	Conducteurs de machines agricoles ordinaires ou d'un type particulier	26,2011	451
7199	Autres travailleurs spécialisés en agriculture, en horticulture et en élevage, n.c.a.	29,6735	401
7311	Capitaines et autres officiers sur des bateaux de pêche	29,7920	398
7313	Pêcheurs au filet, à la nasse et à la ligne	18,6296	498
7315	Chasseurs, trappeurs et travailleurs assimilés	14,3963	500
7319	Pêcheurs, chasseurs, trappeurs et travailleurs assimilés, n.c.a.	22,7447	482
7510	Contremaîtres (exploitation forestière)	38,0623	304
7511	Travailleurs spécialisés dans la conservation des forêts	31,8739	375
7513	Bûcherons et travailleurs assimilés	22,8047	481
7516	Travailleurs spécialisés dans l'inspection, le classement et le calibrage des billes et travailleurs assimilés	39,2284	284
7517	Travailleurs préposés au levage, au triage et au transport des billes et travailleurs assimilés	30,3240	390
7518	Manœuvres et travailleurs assimilés (exploitation forestière)	24,8347	464

Tableau A-1 (suite)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
7519	Travailleurs forestiers, n.c.a.	19,3280	496
7710	Contremaîtres (mines, carrières, puits de pétrole et de gaz)	49,9946	168
7711	Foreurs de puits (forage rotary) et travailleurs assimilés	41,0808	263
7713	Autres travailleurs (forage des roches et du sol)	35,5183	325
7715	Boutefeux	33,3923	349
7717	Mineurs et carriers : haveurs, transporteurs et chargeurs	34,3501	341
7718	Manœuvres et travailleurs assimilés (mines, carrières, puits de pétrole et de gaz), n.c.a.	33,2949	351
7719	Mineurs, carriers, et travailleurs de puits de pétrole et de gaz, n.c.a.	40,6229	270
8110	Contremaîtres (traitement des minerais)	53,8963	136
8111	Concasseurs et broyeurs de minerai	37,9576	305
8113	Conducteurs de mélangeurs, de séparateurs et d'appareils de filtrage de minerai et ouvriers assimilés	43,8922	237
8115	Fondeurs et grilleurs de minerai	42,0305	249
8116	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (traitement des minerais)	47,8694	193
8118	Manœuvres et travailleurs assimilés (traitement des minerais)	37,7532	308
8119	Ouvriers du traitement des minerais, n.c.a.	42,5039	246
8130	Contremaîtres (traitement des métaux et secteurs connexes)	51,4055	154
8131	Conducteurs de fours de fusion, de conversion et d'affinage	39,4135	283
8133	Ouvriers du traitement thermique des métaux	38,9896	289
8135	Lamineurs	41,0819	262
8137	Mouleurs, noyauteurs et couleurs de métaux	32,6249	360
8141	Extrudeurs et étireurs de métaux	38,1482	303
8143	Plaqueurs, pulvérisateurs et ouvriers assimilés	33,6194	348
8146	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (traitement des métaux)	48,3808	188
8148	Manœuvres et travailleurs assimilés (traitement des métaux)	34,8435	333
8149	Ouvriers du traitement des métaux, n.c.a.	35,0812	332
8150	Contremaîtres (traitement et façonnage de l'argile, du verre et de la pierre et secteurs connexes)	47,0419	200
8151	Conducteurs de fours de verrerie, de faïencerie et de porcelainerie	32,9690	356
8153	Séparateurs, meuleurs, concasseurs et malaxeurs (argile, verre et pierre)	27,3214	432
8155	Façonneurs (argile, verre et pierre)	31,2890	381
8156	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (traitement et façonnage de l'argile, du verre et de la pierre)	39,9696	279
8158	Manœuvres et travailleurs assimilés (traitement et façonnage de l'argile, du verre et de la pierre)	25,8264	454
8159	Ouvriers, n.c.a. (traitement et façonnage de l'argile, du verre et de la pierre, et secteurs connexes)	32,1517	371
8160	Contremaîtres (traitement des produits chimiques, du pétrole, du caoutchouc, du plastique et de matières connexes)	57,0673	108
8161	Mélangeurs et malaxeurs (produits chimiques et matières connexes)	36,6975	317
8163	Filtreurs et séparateurs (produits chimiques et matières connexes)	42,3316	248
8165	Conducteurs d'appareils de distillation, de sublimation et de carbonisation (produits chimiques et matières connexes)	57,4990	103
8167	Grilleurs, cuiseurs et conducteurs de séchoir (produits chimiques et matières connexes)	36,3204	319
8171	Concasseurs et broyeurs (produits chimiques et matières connexes)	31,4274	378
8173	Enduiseurs et calandreurs (produits chimiques et matières connexes)	33,0795	353
8176	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (traitement des produits chimiques, du pétrole, du caoutchouc, du plastique et des matières connexes)	52,4039	146
8178	Manœuvres et travailleurs assimilés (traitement des produits chimiques du pétrole, du caoutchouc, du plastique et de matières connexes)	34,0719	345
8179	Ouvriers, n.c.a. (traitement des produits chimiques, du pétrole, du caoutchouc, du plastique et de matières connexes)	45,6396	214
8210	Contremaîtres (alimentation, boissons et secteurs connexes)	45,9770	211
8211	Minotiers et meuniers	28,9914	410
8213	Boulangers, pâtissiers, confiseurs et autres cuiseurs assimilés	28,4424	420
8215	Abatteurs, dépeceurs, conserveurs, fumeurs et conditionneurs de viande	31,1280	383
8217	Conserveurs, saleurs, saurisseurs et conditionneurs de poisson	18,2394	499
8221	Conserveurs et conditionneurs de fruits et légumes	26,4676	450
8223	Ouvriers de laiterie	30,9860	385
8225	Ouvriers de sucrerie et travailleurs assimilés	35,3196	328
8226	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (alimentation, boissons et secteurs connexes)	39,0159	288
8227	Ouvriers du travail des boissons	40,7490	268
8228	Manœuvres et travailleurs assimilés (alimentation, boissons et secteurs connexes)	25,9034	453
8229	Ouvriers, n.c.a. (alimentation, boissons et secteurs connexes)	32,2390	367
8230	Contremaîtres (préparation des bois, pâte à papier et papier exceptés)	40,2219	277
8231	Scieurs en scierie et ouvriers assimilés	26,9558	439

Tableau A-1 (suite)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
8233	Contreplaqueurs à la machine et ouvriers assimilés	32,4753	364
8235	Ouvriers du traitement des bois	34,6748	338
8236	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (préparation des bois, pâte à papier exceptés)	32,5377	362
8238	Manœuvres et travailleurs assimilés (préparation des bois, pâte à papier et papier exceptés)	26,0082	452
8239	Ouvriers, n.c.a. (préparation des bois, pâte à papier et papier exceptés)	29,5722	404
8250	Contremaîtres (pâte à papier, papier et secteurs connexes)	52,4163	145
8251	Préparateurs de pâte cellulosique	44,2194	233
8253	Conducteurs de machines à papier (fabrication et finition)	46,9033	201
8256	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (pâte à papier et papier)	55,5257	121
8258	Manœuvres et travailleurs assimilés (pâte à papier et papier)	36,7853	316
8259	Ouvriers, n.c.a. (pâte à papier et papier et secteurs connexes)	41,4186	257
8260	Contremaîtres (textile)	44,7037	226
8261	Préparateurs de fibres textiles	19,6522	495
8263	Fileurs, tordeurs et retordeurs (textile)	22,5059	483
8265	Bobineurs (textile)	24,4378	467
8267	Tisseurs	21,7177	488
8271	Tisseurs (tissus à mailles)	22,0573	486
8273	Blanchisseurs et teinturiers (textile)	24,4136	468
8275	Finisseurs et calandreurs (textile)	23,4167	476
8276	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (textile)	27,4283	429
8278	Manœuvres et travailleurs assimilés (textile)	20,7319	489
8279	Ouvriers du textile, n.c.a.	24,3613	469
8290	Contremaîtres (autres secteurs du traitement des matières premières)	46,5696	206
8293	Tabatiers	34,2377	342
8295	Peaussiers et apprêteurs de fourrures	25,6631	457
8296	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs, n.c.a. (autres secteurs du traitement des matières premières)	36,9336	315
8298	Manœuvres et travailleurs assimilés (autres secteurs du traitement des matières premières)	25,6716	455
8299	Ouvriers, n.c.a. (autres secteurs du traitement des matières premières)	27,4241	430
8310	Contremaîtres (usinage des métaux)	52,1729	151
8311	Outilleurs-matriceurs	52,4026	147
8313	Mécaniciens et régleurs de machines-outils	41,9239	250
8315	Conducteurs de machines-outils	37,6640	310
8316	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (usinage des métaux)	45,1924	219
8319	Ouvriers de l'usinage des métaux, n.c.a.	29,3887	406
8330	Contremaîtres (façonnage des métaux, usinage excepté)	47,4094	197
8331	Forgerons	33,8487	346
8333	Tôliers	37,6528	311
8334	Conducteurs de machines à travailler les métaux, n.c.a.	31,6284	376
8335	Soudeurs et oxycoupeurs	35,1540	331
8336	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (façonnage des métaux, usinage excepté)	46,4617	207
8337	Chaudronniers, plaqueurs et charpentiers en structures métalliques	41,0745	264
8339	Ouvriers, n.c.a. (façonnage des métaux, usinage excepté)	36,2515	320
8350	Contremaîtres (usinage des bois)	40,2551	276
8351	Modeleurs sur bois	48,4971	187
8353	Scieurs et ouvriers assimilés (scieurs en scierie exceptés)	23,6649	475
8355	Raboteurs, tourneurs, toupilleurs et ouvriers assimilés (usinage des bois)	25,6634	456
8356	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (usinage des bois)	24,6923	465
8357	Ponceurs de bois	20,3135	492
8359	Ouvriers de l'usinage des bois, n.c.a.	28,8047	414
8370	Contremaîtres (façonnage de l'argile, du verre, de la pierre et de matières connexes)	44,4470	228
8371	Tailleurs et façonneurs (argile, verre et pierre)	28,6463	418
8373	Meuleurs et polisseurs, n.c.a. (argile, verre et pierre)	30,3649	388
8376	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (façonnage de l'argile, du verre et de la pierre)	29,2692	407
8379	Ouvriers, n.c.a. (façonnage de l'argile, du verre, de la pierre et de matières connexes)	32,1559	370
8390	Contremaîtres, n.c.a. (autres secteurs de l'usinage des matières premières et activités connexes)	46,6586	204
8391	Graveurs, aquafortistes et ouvriers assimilés	38,7543	292
8393	Limeurs, meuleurs, polisseurs et nettoyeurs, n.c.a.	32,9927	355
8395	Modeleurs et mouleurs, n.c.a.	47,2699	198
8396	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs, n.c.a. (usinage des matières premières)	39,8583	280
8399	Ouvriers, n.c.a. (autres secteurs de l'usinage des matières premières et activités connexes)	40,5645	271
8510	Contremaîtres, n.c.a. (fabrication et montage de produits métalliques)	54,2590	132

Tableau A-1 (suite)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
8511	Ouvriers, n.c.a. (fabrication et montage de moteurs et matériel connexe)	34,5173	339
8513	Ouvriers, n.c.a. (fabrication et montage de véhicules à moteur)	34,7114	336
8515	Ouvriers, n.c.a. (fabrication et montage d'avions)	41,7126	253
8523	Ouvriers, n.c.a. (fabrication et montage de machines et appareils utilisés dans l'industrie, l'agriculture et la construction)	33,2208	352
8525	Ouvriers, n.c.a. (fabrication et montage de machines de bureau et de machines utilisées dans le commerce)	50,2132	165
8526	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs, n.c.a. (fabrication et montage de de produits métalliques)	45,5382	216
8527	Ouvriers, n.c.a. (fabrication et montage d'instruments de précision et matériel connexe)	38,2462	300
8528	Manœuvres et travailleurs assimilés, n.c.a. (fabrication et montage de produits métalliques)	27,2044	433
8529	Autres ouvriers, n.c.a. (fabrication et montage de produits métalliques)	34,1891	343
8530	Contremaîtres (fabrication, montage, installation et réparation de matériel électrique, électronique et de matériel connexe)	55,8867	118
8531	Ouvriers de fabrication et de montage de matériel électrique	35,4749	326
8533	Ouvriers, n.c.a. (installation et réparation de matériel électrique et de matériel connexe)	43,7960	238
8534	Ouvriers de fabrication et de montage de matériel électronique	38,5749	294
8535	Ouvriers, n.c.a. (installation et réparation de matériel électronique et de matériel connexe)	59,7432	87
8536	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (fabrication, montage, installation et réparation de matériel électrique, électronique et de matériel connexe)	48,8063	183
8537	Réparateurs d'appareils de radio et de télévision	43,0365	243
8538	Manœuvres et travailleurs assimilés (fabrication, montage, installation et réparation de matériel électrique, électronique et de matériel connexe)	28,7140	415
8539	Ouvriers, n.c.a. (fabrication, montage, installation et réparation de matériel électrique, électronique et de matériel connexe)	34,8363	334
8540	Contremaîtres (fabrication, montage et réparation de produits en bois)	41,6081	254
8541	Ébénistes et menuisiers	27,0457	436
8546	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (fabrication, montage et réparation de produits en bois)	19,7729	494
8548	Manœuvres et travailleurs assimilés (fabrication, montage et réparation de produits en bois)	22,1647	485
8549	Ouvriers, n.c.a. (fabrication, montage et réparation de produits en bois)	24,8377	463
8550	Contremaîtres (fabrication, montage et réparation d'articles en tissu, en fourrure et en cuir)	42,7460	245
8551	Modeleurs, marqueurs et coupeurs d'articles en tissu, en fourrure et en cuir	27,3972	431
8553	Tailleurs et couturiers	24,2752	470
8555	Fourreurs	24,9863	461
8557	Modistes, chapeliers et casquettiers	20,6313	490
8561	Cordonniers et ouvriers en chaussures	19,9182	493
8562	Tapissiers, selliers et garnisseurs	27,1699	434
8563	Piqueurs à la machine (tissus et matériaux connexes)	23,2175	478
8566	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (fabrication, montage et réparation d'articles en tissu, en fourrure et en cuir)	27,6826	426
8568	Manœuvres et travailleurs assimilés (fabrication, montage et réparation d'articles en tissu, en fourrure et en cuir)	21,8708	487
8569	Travailleurs, n.c.a. (fabrication, montage et réparation d'articles en tissu, en fourrure et en cuir)	23,2252	477
8570	Contremaîtres (fabrication, montage et réparation d'articles en caoutchouc, en matières plastiques et en matières connexes)	49,0253	182
8571	Soudeurs et colleurs (articles en caoutchouc, en matières plastiques et en matières connexes)	33,7494	347
8573	Mouleurs (articles en caoutchouc, en matières plastiques et en matières connexes)	31,0887	384
8575	Coupeurs et finisseurs (articles en caoutchouc, en matières plastiques et en matières connexes)	31,8769	374
8576	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (fabrication, montage et réparation d'articles en caoutchouc, en matières plastiques et en matières connexes)	40,9796	268
8578	Manœuvres et travailleurs assimilés (fabrication, montage et réparation d'articles en caoutchouc, en matières plastiques et en matières connexes)	29,7354	400
8579	Ouvriers, n.c.a. (fabrication, montage et réparation d'articles en caoutchouc, en matières plastiques et en matières connexes)	31,3242	380
8580	Contremaîtres (entretien et réparation, matériel électrique excepté)	45,0002	221
8581	Mécaniciens et réparateurs (véhicules à moteur)	32,8137	358
8582	Mécaniciens et réparateurs (avions)	51,5605	153
8583	Mécaniciens et réparateurs (matériel roulant)	39,0343	285
8584	Mécaniciens et réparateurs (machines utilisées dans l'industrie, l'agriculture et la construction)	41,4781	256
8585	Mécaniciens et réparateurs (machines utilisées dans les bureaux et dans le commerce)	50,1433	166
8586	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (réparation, matériel électrique excepté)	44,5760	227

Tableau A-1 (suite)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
8587	Réparateurs (montres et horloges)	40,0036	278
8588	Mécaniciens et réparateurs (instruments de précision)	57,8979	101
8589	Mécaniciens et réparateurs, n.c.a. (matériel électrique excepté)	37,6721	309
8590	Contremaîtres, n.c.a. (fabrication, montage et réparation de produits finis)	47,9736	192
8591	Joailliers et orfèvres	32,5292	363
8592	Ouvriers de fabrication, de montage et de réparation d'embarcations	33,3758	350
8593	Ouvriers de fabrication et de montage de produits en papier	35,2914	329
8595	Peintres et décorateurs (industrie du bâtiment exceptée)	30,3390	389
8596	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs, n.c.a. (fabrication, montage et réparation de produits finis)	38,6001	293
8598	Manœuvres et travailleurs assimilés, n.c.a. (fabrication, montage et réparation de produits finis)	28,7094	416
8599	Ouvriers, n.c.a. (fabrication, montage et réparation d'autres produits finis)	32,1822	369
8710	Contremaîtres (excavation, nivellement, pavage et secteurs connexes)	38,9193	290
8711	Excavateurs, niveleurs et ouvriers assimilés	29,8278	397
8713	Paveurs, ouvriers travaillant au revêtement des routes et assimilés	25,6197	458
8715	Poseurs de rails et cantonniers	24,0700	473
8718	Manœuvres et travailleurs assimilés (excavation, nivellement et pavage)	23,9854	474
8719	Ouvriers, n.c.a. (excavation, nivellement, pavage et secteurs connexes)	32,7188	359
8730	Contremaîtres (montage, installation et réparation de matériel électrique, d'éclairage et de communications par fil)	56,0063	117
8731	Monteurs de lignes électriques et ouvriers assimilés	48,5124	186
8733	Électriciens (construction)	46,8823	202
8735	Installateurs et réparateurs (matériel de communications par fil et matériel connexe)	59,3464	90
8736	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs (montage, installation et réparation de matériel électrique, d'éclairage et de communications par fil)	59,5654	89
8738	Manœuvres et travailleurs assimilés (montage, installation et réparation de matériel électrique, d'éclairage et de communications par fil)	33,0574	354
8739	Ouvriers, n.c.a. (montage, installation et réparation de matériel électrique, d'éclairage et de communications par fil)	48,2167	190
8780	Contremaîtres (autres secteurs de la construction)	42,4216	247
8781	Charpentiers et ouvriers assimilés	28,0382	422
8782	Briqueteurs, maçons et carreleurs	29,4705	405
8783	Finisseurs de revêtements en béton et ouvriers assimilés	29,0537	408
8784	Plâtriers et ouvriers assimilés	30,4749	387
8785	Peintres, tapissiers en papiers peints et ouvriers assimilés	28,8448	412
8786	Ouvriers de l'isolation et de l'insonorisation en construction	34,7941	335
8787	Couvreurs, hydrofugeurs et assimilés	26,9817	438
8791	Plombiers, monteurs en tuyaux et ouvriers assimilés	37,6162	312
8793	Monteurs de charpentes métalliques	35,8482	322
8795	Vitriers	34,5716	377
8796	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs en construction (matériel électrique excepté)	49,1070	179
8798	Manœuvres et travailleurs assimilés (autres secteurs de la construction)	27,0100	437
8799	Ouvriers, n.c.a. (autres secteurs de la construction)	34,3978	379
9110	Contremaîtres (transport aérien)	61,7911	72
9111	Pilotes d'avions, navigateurs et mécaniciens navigants	67,8389	35
9113	Travailleurs auxiliaires (transport aérien)	59,1959	91
9119	Travailleurs, n.c.a. (transport aérien)	41,2020	260
9130	Contremaîtres (transport ferroviaire)	50,4002	163
9131	Mécaniciens et chauffeurs de locomotive	46,3239	209
9133	Chefs de train et serre-freins	47,8677	194
9135	Travailleurs auxiliaires (transport ferroviaire)	44,4045	229
9139	Travailleurs, n.c.a. (transport ferroviaire)	30,6828	386
9151	Officiers de pont	44,8931	222
9153	Officiers mécaniciens de navire	41,8162	251
9155	Matelots de pont	28,9568	411
9157	Matelots mécaniciens et chauffeurs	29,8589	396
9159	Travailleurs, n.c.a. (transport fluvial et transport maritime)	35,3916	327
9170	Contremaîtres (transport automobile)	40,9698	267
9171	Conducteurs d'autobus	32,2318	368
9173	Chauffeurs de taxi et assimilés	26,6796	444
9175	Conducteurs de camion	29,7365	399
9179	Travailleurs, n.c.a. (transport automobile)	39,8416	281
9190	Contremaîtres (autres moyens de transport)	54,5601	130

Tableau A-1 (fin)

Numéro de classification	Catégorie d'emploi	Indice	Rang
9191	Conducteurs de métro et de tramway	44,3000	232
9193	Conducteurs de locomotive, de convoyeur et d'autres engins de transport (transport ferroviaire excepté)	37,8323	307
9199	Travailleurs, n.c.a. (autres moyens de transport et matériel connexe)	26,6524	445
9310	Contremaîtres (manutention et secteurs connexes, n.c.a.)	43,8969	236
9311	Conducteurs de grues et autres appareils de levage, n.c.a.	37,8511	306
9313	Dockers, débardeurs et manutentionnaires	32,4366	365
9315	Conducteurs d'engins de manutention, n.c.a.	31,9098	373
9317	Emballeurs, n.c.a.	31,1612	382
9318	Manœuvres et travailleurs assimilés (manutention)	29,9291	395
9319	Travailleurs, n.c.a. (manutention et secteurs connexes)	32,5434	361
9510	Contremaîtres (imprimerie et secteurs connexes)	52,9503	142
9511	Typographes et compositeurs	45,0035	220
9512	Conducteurs de presses à imprimer	41,5833	255
9513	Clicheurs	45,3223	218
9514	Graveurs, photograveurs exceptés	50,3028	164
9515	Photograveurs et travailleurs assimilés	48,8940	169
9517	Relieurs et travailleurs assimilés	38,8055	291
9518	Manœuvres dans l'imprimerie et domaines apparentés, n.c.a.	34,6923	337
9519	Travailleurs, n.c.a. (imprimerie et secteurs connexes)	37,0982	314
9530	Contremaîtres (conduite de machines et d'installations fixes et secteurs connexes)	53,4982	138
9531	Conducteurs de centrale électrique	54,8191	128
9539	Travailleurs, n.c.a. (conduite de machines et d'installations fixes et secteurs connexes)	41,3749	259
9550	Contremaîtres (exploitation de matériel électronique, de communications et de matériel connexe, n.c.a.)	65,5887	52
9551	Opérateurs de stations de radio et de télévision	56,5194	115
9553	Télégraphistes	50,9492	158
9555	Opérateurs d'enregistrement et de reproduction du son	58,8836	93
9557	Projectionnistes de cinéma	43,2204	241
9559	Travailleurs, n.c.a. (exploitation de matériel électronique, de communications et de matériel connexe, n.c.a.)	54,0143	135
9590	Contremaîtres (conduite de machines et d'appareils divers, n.c.a.)	59,1308	92
9591	Développeurs de photographies et de films	44,8545	223
9599	Travailleurs, n.c.a. (conduite de machines et d'appareils divers, n.c.a.)	44,1848	234
9910	Surveillants et contremaîtres, n.c.a.	46,2227	210
9916	Inspecteurs, essayeurs, trieurs et échantillonneurs, n.c.a.	47,0743	199
9918	Manœuvres et travailleurs assimilés, n.c.a.	27,6005	427
9919	Autres travailleurs, n.c.a.	34,1703	344
9921	Autres travailleurs, fabrication	29,0274	409
9922	Autres travailleurs, transports et communications	28,6236	419
9923	Autres travailleurs, commerce	26,7645	442
9924	Autres travailleurs, services	26,5015	448
9925	Autres travailleurs, administration publique et défense nationale	25,6058	459
9926	Autres travailleurs, autres industries	26,8178	440

n.c.a. – non classés ailleurs.
n.d.a. – non déclarés autrement.

SOURCE Bernard R. Blishen et Hugh A. McRoberts, « A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 13, nº 1, 1976.

Appendice B

Appendice au chapitre 5

Le cycle biologique d'un peuplement forestier typique

Le graphique B-1 illustre le rapport entre le volume et l'âge d'un peuplement forestier sur une superficie donnée. Lorsque le peuplement est jeune, la quantité de bois est négligeable; par la suite, le volume augmente plus rapidement, atteint un sommet, puis continue de croître mais à un rythme plus lent. À un certain stade, il peut y avoir diminution du volume de bois en raison de la vulnérabilité accrue du peuplement aux insectes, aux incendies et aux vents. Considérons le point *A* de la courbe. On peut démontrer que le choix du nombre d'années T_A pour fixer la durée du cycle de reproduction du peuplement permet de garantir que ce dernier a produit le volume de bois le plus élevé possible au fil des ans.

Une forêt « normale » ou entièrement aménagée serait composée de plusieurs catégories de peuplements. On trouverait chaque catégorie (T_A + 1) sur de nombreux sites dont l'âge varierait de 0 (site récemment exploité et reboisé) à T_A années (site prêt pour l'abattage). Chaque année, tous les arbres ayant atteint T_A années dans chacune des catégories seraient abattus et le site serait immédiatement reboisé. Au fil des ans, la forêt produirait un volume régulier de bois de V_A mètres cubes par année pour chaque catégorie de peuplements. C'est là la production maximale que l'on pourrait tirer d'une forêt « idéale » chaque année. Or, chose étonnante, V_A ne constitue pas la production annuelle la plus avantageuse pour la collectivité, même s'il s'agit de la plus élevée.

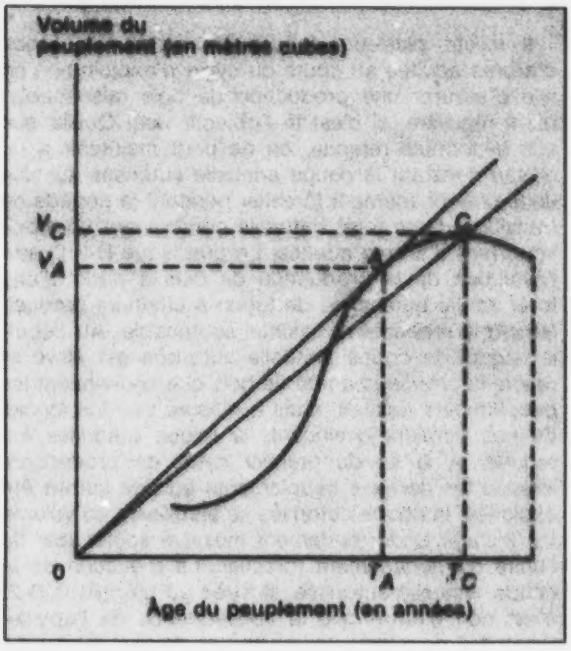
L'existence d'un inventaire important de peuplements adultes complique quelque peu le passage d'une forêt vierge à une forêt pleinement aménagée ou normale, si l'objectif principal est d'assurer une production de bois aussi continue que possible. L'épuisement rapide du stock d'arbres adultes entraînera une répartition inégale des peuplements selon leur âge et il y aura des périodes où le bois ne sera pas exploitable. Il faut donc agencer l'exploitation de ce stock en fonction du cycle de reproduction établi pour la forêt tout entière. Si une forêt donnée se compose de peuplements adultes âgés de T_C années, dans le graphique B-1, le volume moyen de bois par hectare exploité se situera entre V_A et V_C, et il dépassera V_A, qui représente la production annuelle la plus élevée possible dans une forêt aménagée.

Il existe plusieurs façons de répartir le stock d'arbres adultes au cours du cycle d'exploitation en vue d'assurer une production de bois raisonnablement régulière, si c'est là l'objectif visé. Quelle que soit la formule retenue, on ne peut maintenir à un niveau constant la coupe annuelle autorisée sur une unité d'aménagement forestier pendant la période de transition d'une forêt naturelle comprenant un stock important d'arbres adultes. Le graphique B-2 illustre l'évolution de la production de bois à partir d'une forêt adulte aménagée de façon à atteindre graduellement le rendement maximal soutenable. Au début, le niveau de coupe annuelle autorisée est élevé et reflète la grande quantité de bois que contiennent les peuplements adultes; mais à mesure que les stocks de ces derniers diminuent, la coupe autorisée est réduite. À la fin du premier cycle de production, lorsque les derniers peuplements adultes auront été exploités, la coupe autorisée se stabilisera au volume V_A; il s'agit là du rendement maximal soutenable de l'unité d'aménagement forestier. La réduction de la coupe annuelle autorisée, illustrée au graphique B-2, n'est rien d'autre que la conséquence de l'épuisement des peuplements adultes et de leur remplacement par des peuplements de seconde génération aménagés en vue d'en tirer un rendement maximal soutenu. C'est la conséquence parfaitement prévisible de la transition d'une forêt naturelle à une forêt aménagée en vue d'en tirer un rendement soutenu.

Le rythme d'exploitation correspondant à la courbe *A* dans le graphique B-3 ne serait pas permis en Colombie-Britannique puisqu'il conduirait, après un certain temps, à des niveaux d'exploitation inférieurs au rendement maximal soutenable. C'est ce qui se produirait dans le cadre du régime actuel, même si le rythme d'exploitation suivi par la courbe *A* s'avérait plus avantageux pour la collectivité, comme ce pourrait d'ailleurs être le cas. En revanche, un rythme d'exploitation correspondant à la courbe *B* serait acceptable.

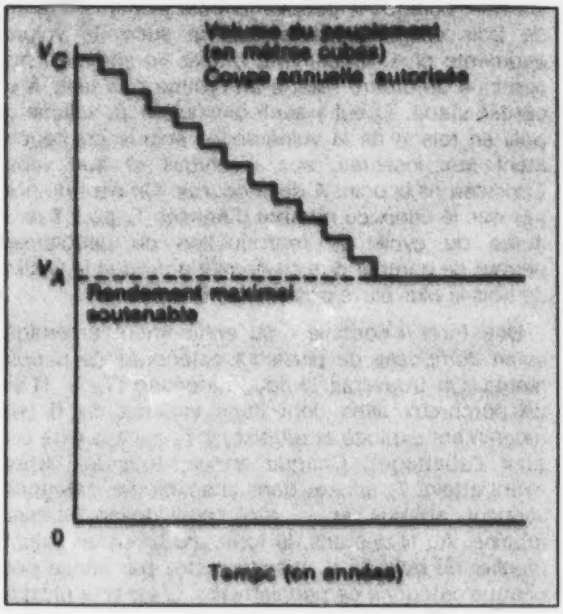
Graphique B-1

Rapport volume-âge du bois sur pied



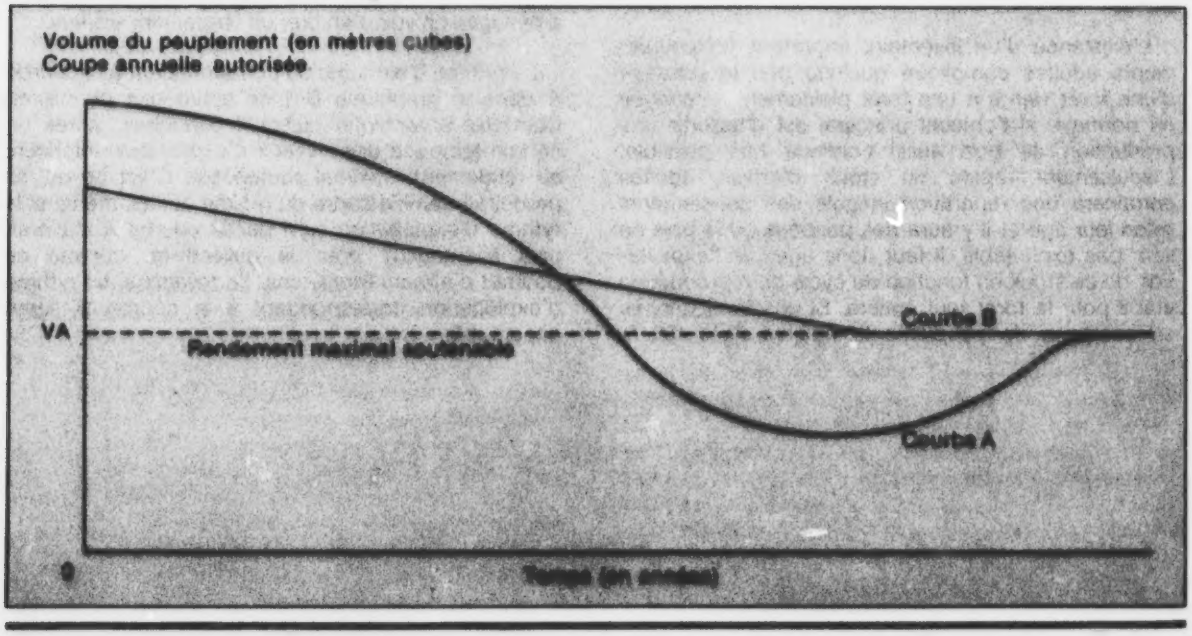
Graphique B-2

Production de bois d'une forêt au stade de la maturité, exploitée suivant la formule du rendement soutenable



Graphique B-3

Choix de courbes d'abattage



Appendice C

Appendice au chapitre 11

Tableau C-1

Indices de croissance de l'emploi dans les industries de services, par province, Canada, 1974-1981

Moyenne pour l'ensemble des industries = 100,0

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
Services collectifs, commerciaux et personnels	163,6	210,5	190,3	179,6	180,4	179,0	221,6	198,2	127,5	152,8	169,6
Enseignement et services annexes	125,6	119,4	120,8	100,3	97,6	78,4	121,6	93,0	59,6	112,1	89,0
Jardins d'enfants et écoles maternelles	2 485,1	555,6	608,1	345,3	69,2	190,9	490,4	-163,0	61,3	45,3	137,2
Écoles primaires et secondaires	102,8	74,0	93,5	74,2	63,4	57,4	116,1	80,2	56,4	99,4	68,9
Écoles des Beaux-Arts	119,3	-105,7	231,5	195,2	265,3	63,7	24,8	-44,5	24,5	50,6	77,3
Centre de formation professionnelle, écoles de métiers et collèges commerciaux	156,5	512,7	38,6	-87,4	42,9	54,1	-57,3	151,1	72,7	177,5	81,4
Établissements d'enseignement postsecondaire non universitaires	372,8	2 381,0	190,3	680,5	225,5	301,8	509,2	881,1	177,0	581,3	278,8
Universités et collèges	191,8	57,1	163,9	119,2	194,7	73,0	106,9	56,4	47,1	103,4	104,1
Bibliothèques, musées et autres dépôts	242,3	1 723,5	540,8	700,6	330,8	203,6	245,0	407,5	130,9	184,0	221,4
Enseignement et services annexes	596,4	-317,5	-18,4	-	348,9	100,6	101,8	503,5	4,0	168,5	154,3
Services médicaux et sociaux	193,0	219,0	227,1	186,8	210,6	153,5	243,1	227,3	100,5	160,8	168,1
Hôpitaux	92,8	112,4	124,6	85,0	132,9	55,3	78,4	84,1	63,8	109,1	89,5
Établissements annexes de soins sanitaires	843,3	871,1	1 995,0	4 658,9	2 477,2	552,6	2 688,1	1 941,0	261,2	967,4	750,3
Cabinets de médecin et de chirurgien	139,6	274,6	249,8	153,5	312,5	120,1	135,8	104,0	77,7	96,0	145,2
Cabinets de praticiens paramédicaux	39,8	-79,4	142,9	133,3	377,2	364,9	214,7	67,0	138,4	159,6	273,0
Cabinets de dentiste	331,4	793,7	633,3	294,9	485,9	306,6	521,6	194,7	198,5	257,2	323,2
Services de diagnostic et de soins	437,4	873,0	109,7	248,6	188,3	677,5	526,1	621,1	246,4	306,8	425,3
Services de santé divers	-18,1	2 539,7	52,0	42,9	59,9	576,9	135,8	-18,1	198,8	106,0	286,0
Organismes de bien-être	1 570,6	215,2	393,5	368,5	499,5	352,3	467,4	525,6	228,7	335,1	384,9
Organisations religieuses	142,7	80,6	40,2	45,6	72,4	76,3	151,4	54,6	77,4	103,0	75,8
Divertissement et loisirs	328,4	156,8	283,5	269,9	271,9	247,4	214,2	217,6	96,8	116,8	208,7
Cinémas	173,9	-35,2	47,4	-21,9	126,0	51,1	4,1	-48,5	-8,2	43,6	43,9
Production et distribution de films	16,5	-317,5	726,8	600,6	192,0	307,8	82,1	377,5	130,3	93,0	216,1
Salles de quilles et de billard	66,2	-63,5	13,7	-63,4	65,5	72,7	-174,8	98,7	-4,8	10,0	31,4
Clubs de golf et « country clubs »	24,9	-186,7	91,9	163,7	140,8	73,9	121,1	7,0	76,3	88,9	88,0
Services de théâtre et autres spectacles											
Loisirs	165,6	1 111,1	467,3	158,0	374,0	391,6	154,1	84,6	183,4	311,5	323,5
Services divers de divertissement et de loisirs	655,7	282,2	465,4	628,8	350,1	350,8	483,5	613,7	140,4	122,8	293,1

Tableau C-1 (suite)

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
Services fournis aux entreprises	274,4	457,8	343,6	319,2	279,0	361,3	510,5	574,4	352,4	258,7	332,4
Bureaux de placement et services de location de personnel	364,4	529,2	53,0	184,1	200,3	516,5	416,1	162,1	438,7	273,2	384,2
Services informatiques	298,2	-317,5	4 309,3	2 852,9	814,6	2 025,5	3 022,0	7 753,3	1 143,2	1 004,0	1 466,6
Services de sécurité et d'enquêtes	872,9	170,8	190,7	221,6	327,9	318,9	458,7	470,5	284,3	308,3	308,4
Bureaux de comptabilité	172,6	992,1	209,9	247,7	217,5	248,0	285,3	370,5	204,0	169,1	227,0
Services de publicité	198,8	2 539,7	411,2	951,1	118,8	245,3	444,5	576,2	296,3	156,6	205,4
Bureaux d'architectes	54,3	952,4	227,4	480,5	135,0	185,6	152,8	528,6	435,8	390,8	251,3
Bureaux d'études et services scientifiques	184,9	586,0	341,1	293,7	245,6	254,1	614,7	482,4	362,9	190,4	287,5
Études d'avocat et de notaire	319,9	246,9	313,1	302,7	196,6	242,3	369,7	535,7	287,9	249,8	246,4
Bureaux de conseil en gestion et en organisation	3 578,5	211,7	1 845,2	1 801,8	933,9	1 126,4	1 269,3	1 636,1	865,0	1 142,5	1 079,1
Services divers fournis aux entreprises	298,2	432,2	343,6	315,9	415,4	417,7	720,2	885,5	332,0	262,1	391,3
Services personnels	24,3	30,2	-22,7	-21,0	12,9	15,9	-66,1	-111,9	19,3	6,2	6,9
Cordonneries	-113,5	-	-97,5	-21,3	-63,4	-70,0	-261,9	-97,8	-32,7	-49,1	-64,5
Salons de coiffure pour hommes et pour dames	127,2	186,7	100,9	65,5	41,9	33,0	41,3	30,0	58,5	54,7	45,7
Ménages	-16,3	-13,7	-95,0	-78,1	-34,5	12,6	-101,4	-216,7	-50,1	-56,8	-37,0
Blanchisserie et établissements de pressage	-13,5	-116,8	-62,6	-21,0	-6,1	-2,7	-116,1	-63,0	31,6	5,1	-3,3
Libre-service de blanchissage et de nettoyage à sec	49,7	3 174,3	487,3	500,6	-46,9	82,9	306,0	-60,8	12,6	132,6	78,6
Pompes funèbres	372,8	-31,7	-4,0	160,1	84,6	44,4	-110,1	134,8	72,5	-3,4	48,0
Services personnels divers	278,2	-123,5	76,6	-56,8	125,5	5,1	-140,4	-247,6	68,8	60,0	36,2
Hébergement et restauration	173,4	384,8	296,3	381,7	260,7	306,3	318,3	344,9	180,9	190,8	258,2
Hôtels et motels	218,1	208,9	257,0	366,7	154,1	179,9	208,7	211,9	142,4	100,8	163,5
Pensions de famille et hôtels privés	-142,7	-284,1	-231,2	-275,7	-212,5	-227,9	-367,0	-322,0	-49,9	-119,2	-189,5
Terrains de camping et parcs à roulottes	1 838,9	436,5	230,8	320,4	380,9	181,7	200,9	156,8	83,4	94,9	202,6
Restaurants, traiteurs et tavernes	178,7	560,6	368,2	450,5	329,4	412,6	439,0	515,9	218,9	274,9	339,8
Services divers	306,4	490,2	363,6	370,6	389,7	283,5	319,3	415,9	203,5	184,0	289,3
Syndicats ouvriers et associations professionnelles	174,8	115,6	96,6	166,9	216,4	130,3	170,2	172,7	101,7	85,7	143,9
Photographie, n.c.a.	447,3	634,9	220,2	369,1	292,0	333,9	375,7	456,8	227,5	245,1	294,9
Location d'automobiles et de camions	437,4	1 269,8	529,6	200,3	319,6	516,5	458,7	793,0	213,3	379,4	405,6
Location de machines et de matériel	616,3	1 111,1	77,9	-142,3	240,1	117,4	100,5	289,4	179,5	193,2	165,6
Maréchalerie et soudure	861,4	3 015,9	735,2	700,6	302,7	387,1	807,8	860,4	512,0	463,6	483,7
Ateliers de réparations diverses	331,4	264,4	640,8	941,7	278,2	300,3	346,8	524,7	289,4	139,8	285,2
Entretien de bâtiments et d'habitations	115,5	296,2	323,1	142,2	298,9	216,8	143,6	207,9	107,3	144,5	208,4
Services divers, n.c.a.	698,8	449,2	482,2	547,1	859,7	416,2	461,5	539,2	239,8	222,1	437,0

Administration publique et défense	126,6	90,2	48,6	85,6	146,4	69,1	115,6	140,1	78,2	128,9	98,5
Administration fédérale	118,7	35,2	-4,7	29,1	110,3	43,2	14,2	-1,8	8,9	40,8	44,1
Administration provinciale	171,6	167,9	245,2	146,8	196,3	65,8	239,0	244,5	134,7	270,2	157,7
Administration locale	216,3	310,8	227,7	279,3	145,9	127,0	218,3	295,2	136,6	214,7	157,7
Autres services gouvernementaux	-173,0	-	-62,3	-120,1	-33,9	111,4	-	-	66,5	99,8	-65,8
Commerce	109,3	121,6	144,2	128,2	159,9	140,5	140,8	196,0	119,8	114,3	138,3
Commerce de gros	103,2	30,5	136,8	150,2	175,6	171,2	135,3	236,6	131,9	105,8	153,3
Commerce de détail	111,9	158,4	146,7	121,3	154,1	128,8	143,1	181,1	114,9	117,9	132,7
Finances, assurances et immeuble	289,7	278,4	252,3	228,2	163,4	191,9	261,5	353,7	206,9	153,4	187,5
Institutions financières	230,0	238,1	224,3	198,8	163,1	200,9	224,3	301,8	167,3	156,4	183,2
Assureurs	217,5	90,8	157,0	177,2	105,3	107,8	264,7	530,0	140,7	73,0	113,5
Agences d'assurances et immeuble	479,9	462,5	398,4	330,6	212,9	242,6	330,7	372,2	309,7	173,6	246,4
Transports, communications et autres services publics	28,6	89,5	70,4	52,9	96,8	121,0	121,1	127,3	106,5	78,5	100,5
Transports	19,7	91,4	56,7	12,0	68,2	98,5	131,2	96,0	106,3	70,6	82,9
Entreposage	318,1	-120,9	409,0	121,3	66,8	143,5	40,4	92,1	69,0	95,1	93,1
Communications	57,1	101,3	98,4	112,0	159,4	152,9	89,9	181,9	102,9	98,1	132,9
Énergie électrique, gaz et eau	21,3	89,5	62,0	207,2	123,9	145,0	160,6	193,8	129,7	81,9	123,2
Ensemble des industries[1]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Y compris la fabrication primaire, la construction et les industries de services.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau C-2

Répartition des augmentations de l'emploi à l'intérieur des industries de services, par province, Canada, 1971-1981

En pourcentage

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada[1]
Services collectifs, commerciaux et personnels											
Enseignement et services annexes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jardins d'enfants et écoles maternelles	1,9	3,3	2,6	2,3	0,3	2,7	2,3	-1,7	1,2	0,6	1,4
Écoles primaires et secondaires	63,5	46,2	54,7	55,2	49,1	50,8	68,2	62,0	64,6	63,0	55,3
Écoles des Beaux-Arts	0,5	-0,9	1,7	1,3	2,1	1,4	0,4	-1,2	1,1	1,1	1,4
Centre de formation professionnelle, écoles de métiers et collèges commerciaux	6,5	19,8	1,2	-3,2	0,4	0,4	-0,8	2,2	2,4	2,0	1,2
Établissements d'enseignement postsecondaire non universitaires	3,4	7,1	2,8	14,6	15,8	17,1	7,5	14,6	10,5	10,9	13,5
Universités et collèges	21,0	7,5	26,9	19,2	27,5	17,1	16,7	11,6	16,0	16,8	20,2
Bibliothèques, musées et autres dépôts	3,0	17,9	10,1	10,6	3,3	9,9	5,2	10,8	4,2	5,0	6,3
Enseignement et services annexes	0,2	-0,9	-0,1	--	1,5	0,6	0,4	1,6	--	0,4	0,7
Services médicaux et sociaux	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hôpitaux	39,6	33,0	39,8	34,6	48,3	23,5	21,6	24,9	43,1	42,0	36,7
Établissements annexes de soins sanitaires	15,3	29,9	24,4	32,3	5,4	19,4	35,3	36,0	9,4	5,8	14,1
Cabinet de médecin et de chirurgien	4,3	8,9	8,1	5,6	8,2	7,4	4,6	4,2	7,5	7,0	7,3
Cabinets de praticiens paramédicaux	0,2	-0,6	0,7	1,0	2,5	3,9	1,0	0,4	2,4	1,9	2,5
Cabinets de dentiste	2,6	4,2	4,8	3,2	4,6	7,2	5,0	2,1	6,6	7,6	5,8
Services de diagnostic et de soins	1,3	3,1	0,7	1,4	0,7	6,3	3,8	2,3	4,1	3,1	3,2
Services de santé divers	-0,1	4,5	0,2	0,1	0,2	4,8	1,0	-0,1	2,5	1,3	1,9
Organismes de bien-être	36,8	17,0	21,4	21,8	30,2	27,6	27,6	30,0	24,4	31,2	28,5
Organisations religieuses	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Divertissement et loisirs	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cinémas	7,4	-2,4	3,5	-1,7	4,4	2,6	0,3	-6,0	-1,5	4,5	2,8
Production et distribution de films	0,5	-2,4	6,1	4,3	7,0	7,6	1,6	2,8	5,5	3,0	6,4
Salles de quilles et de billard	1,6	-2,4	0,6	-3,4	1,2	1,9	-7,5	5,1	-0,5	0,6	1,1
Clubs de golf et « country clubs »	0,5	-24,4	3,8	10,3	7,5	5,4	9,1	0,5	10,9	8,9	6,6
Services de théâtre et autres spectacles	7,9	34,1	18,3	4,3	15,7	18,4	11,3	4,6	19,3	23,7	17,4
Services divers de divertissement et de loisirs	82,0	97,6	67,7	86,3	64,3	64,2	85,2	93,1	66,1	59,2	65,8

Services fournis aux entreprises	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bureaux de placement et services de location de personnel	2,1	4,5	0,9	2,8	2,9	7,8	4,8	1,2	6,0	4,3	5,6
Services informatiques	4,5	-0,9	8,4	2,8	7,2	13,6	6,9	7,5	7,3	8,0	9,8
Services de sécurité et d'enquêtes	19,1	6,4	8,3	11,2	11,4	6,6	8,6	6,8	4,5	5,4	7,3
Bureaux de comptabilité	11,2	22,7	9,2	11,8	12,4	8,1	10,7	12,7	9,2	11,3	10,2
Services de publicité	1,7	7,3	3,3	8,4	3,4	5,5	3,9	4,4	3,0	3,3	4,3
Bureaux d'architectes	0,6	5,5	2,7	3,5	1,6	1,5	1,4	2,6	3,7	4,5	2,3
Bureaux d'études et services scientifiques	27,0	21,8	21,0	19,7	19,9	15,7	19,5	21,6	33,7	20,5	20,7
Études d'avocat et de notaire	14,0	12,7	18,5	19,6	12,3	12,7	14,5	19,8	12,0	16,8	13,4
Bureaux de conseil en gestion et en organisation	6,8	1,8	7,8	5,3	7,7	8,1	7,4	6,7	6,5	9,4	7,8
Services divers fournis aux entreprises	13,0	18,2	19,8	15,0	21,2	19,7	22,2	16,8	14,0	16,5	18,5
Services personnels	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cordonneries	-5,3	-	4,9	1,3	-11,2	-6,8	7,5	2,0	-3,9	-16,0	-17,5
Salons de coiffure pour hommes et pour dames	97,3	193,3	-106,8	-80,0	103,8	67,1	-19,6	-7,4	94,2	253,6	203,8
Ménages	-42,7	-26,7	193,2	183,8	-88,4	20,3	34,1	65,5	-73,1	-287,2	-166,5
Blanchisserie et établissements de pressage	-6,7	-46,7	43,7	13,8	-9,3	-4,2	43,5	9,1	41,6	18,4	-10,1
Libre-service de blanchissage et de nettoyage à sec	1,3	33,3	-20,4	-6,3	-2,3	7,2	-3,7	1,0	1,1	41,6	13,7
Pompes funèbres	20,0	-6,7	1,0	-30,0	19,2	13,3	8,4	-3,8	10,0	-1,6	26,2
Services personnels divers	36,0	-46,7	-15,5	17,5	88,2	3,1	29,9	33,5	30,2	91,2	50,5
Hébergement et restauration	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hôtels et motels	31,7	19,4	25,0	26,7	16,5	18,3	25,2	26,6	32,9	21,4	21,0
Pensions de famille et hôtels privés	-5,7	-4,5	-5,0	-4,3	-3,1	-3,2	-4,0	-3,7	-0,5	-1,7	-2,8
Terrains de camping et parcs à roulottes	4,1	2,9	1,0	1,8	2,4	1,6	1,2	0,7	0,4	0,8	1,5
Restaurants, traiteurs et tavernes	69,9	82,2	79,0	75,8	84,2	83,3	77,6	76,3	67,1	79,5	80,3
Services divers	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Syndicats ouvriers et associations professionnelles	6,0	3,4	3,5	5,7	10,8	6,6	6,8	4,9	5,2	8,8	7,7
Photographie, n.c.a.	3,7	6,7	3,8	7,0	6,7	8,4	11,1	7,2	6,2	8,4	7,4
Location d'automobiles et de camions	2,1	3,4	4,4	1,9	3,0	6,4	3,7	3,4	4,4	6,0	4,7
Location de machines et de matériel	6,4	5,9	1,4	-6,0	3,1	3,6	1,8	2,9	8,2	7,9	4,3
Maréchalerie et soudure	5,4	16,0	7,7	10,2	5,2	5,9	10,5	16,0	21,2	9,0	8,7
Ateliers de réparations diverses	4,1	4,2	9,4	11,2	5,8	6,5	8,4	7,2	7,4	5,0	6,4
Entretien de bâtiments et d'habitations	20,0	11,8	25,8	23,5	21,8	21,1	11,6	13,8	16,1	19,6	20,1
Services divers, n.c.a.	52,3	48,7	43,9	46,4	43,7	41,6	46,1	44,7	31,3	35,3	40,7

Tableau C-2 (fin)

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada[1]
Administration publique et défense											
Administration fédérale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Défense	16,9	-101,5	663,7	-73,5	3,9	-27,2	-470,9	2 109,1	-181,6	-34,6	-30,6
Autres services fédéraux	83,1	201,5	-563,7	173,5	96,1	127,2	570,9	-2 009,1	281,6	134,6	130,6
Administration provinciale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Administration locale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Autres services gouvernementaux	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commerce	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commerce de gros	26,4	7,3	23,7	28,8	29,4	33,0	29,6	32,5	32,2	26,9	30,5
Commerce de détail	73,6	92,7	76,3	71,2	70,6	67,0	70,4	67,5	67,8	73,1	69,5
Finances, assurances et immeuble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Institutions financières	50,3	51,7	49,9	49,7	53,8	50,9	43,2	50,0	45,5	52,5	50,6
Assureurs	9,2	4,0	12,4	14,1	13,6	12,6	24,5	22,2	9,0	5,4	12,0
Agences d'assurances et immeuble	40,6	44,4	37,8	36,2	32,6	36,5	32,3	27,8	45,5	42,1	37,4
Transports, communications et autres services d'utilité publique	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Transports	41,8	69,0	49,8	15,4	44,3	45,7	67,0	40,9	58,3	57,8	49,5
Entreposage	3,4	-4,6	3,9	2,9	0,9	2,4	1,7	7,5	2,7	2,5	2,3
Communications	42,0	24,7	35,8	43,2	39,7	32,5	15,6	35,0	25,2	28,6	32,2
Énergie électrique, gaz et eau	12,8	10,9	10,5	38,5	15,2	19,3	15,7	16,6	13,8	11,1	16,1

1 À l'exclusion du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Appendice D

Appendice au chapitre 12

Tableau D-1

Coefficients estimés pour les entreprises de services, région de l'Ouest du Canada, 1971

	Constante	Taille	Marché	Enseignement	Centres de loisirs	Quotient de localisation	Taille moyenne	Variable auxiliaire régionale	$\bar{R}^2$
Commerce de gros									
Ensemble des AR et des RMR	48 396,5	5 430,9**	3 902,5*	7 995,8****	-4 508,1**	17 225,7*	-784,9	...	0,29****
AR et RMR de l'Est	35 995,3	3 836,4*	3 208,8	5 801,6***	-5 469,4***	6 709,7	1 214,0	...	0,25****
Variable auxiliaire régionale	37 239,7	4 489,1**	3 753,6*	5 834,2***	-4 452,0*	2 610,2	1 475,3	27 492,7****	0,41****
Commerce de détail									
Ensemble des AR et des RMR	19 715,6	702,6*	2 215,1****	-771,9*	-568,9	-4 459,9*	2 047,5****	...	0,57****
AR et RMR de l'Est	19 488,5	628,4	2 228,2****	-1 280,9***	-556,5	-6 241,6**	2 375,9****	...	0,56****
Variable auxiliaire régionale	20 112,7	703,0*	2 222,1****	-792,1*	-599,5*	-4 757,3*	2 003,0****	871,1	0,56****
Divertissement et loisirs									
Ensemble des AR et des RMR	9 778,2	297,2	404,9	944,1***	384,1	384,7	-132,9	...	0,05
AR et RMR de l'Est	10 297,2	388,1	656,4	1 080,3***	534,7	14,3	-188,6	...	0,06*
Variable auxiliaire régionale	9 939,0	313,7	440,2	990,7***	411,0	361,8	-146,7	-589,8	0,04
Services personnels									
Ensemble des AR et des RMR	5 672,0	162,3**	491,3****	56,8	29,5	-259,9	262,1	...	0,33****
AR et RMR de l'Est	5 874,9	164,8**	467,7****	27,0	15,3	-909,6*	401,2**	...	0,35****
Variable auxiliaire régionale	5 548,7	154,0**	467,4****	26,6	11,7	-252,8	268,4	380,5*	0,34****
Hébergement et restauration									
Ensemble des AR et des RMR	7 959,3	51,8	475,3****	100,3	89,4	-391,5	160,3**	...	0,18****
AR et RMR de l'Est	8 123,0	55,1	433,0***	141,6	47,4	-384,9	119,8	...	0,10**
Variable auxiliaire régionale	8 078,9	56,4	478,2****	95,0	87,7	-466,3	147,6*	208,6	0,18****
Services aux entreprises									
Ensemble des AR et des RMR	9 915,9	592,2*	-62,0	100,8	-202,4	1 407,3	279,5**	...	0,23****
AR et RMR de l'Est	10 288,1	610,6*	105,8	71,1	-203,8	1 136,2	246,8	...	0,16***
Variable auxiliaire régionale	10 061,8	604,0*	-34,6	136,0	-189,6	1 411,0	262,7*	-443,5	0,23****

NOTE Quatre astérisques indiquent que les résultats sont significatifs au niveau de 0,001 %, trois, au niveau de 0,01 %, deux, au niveau de 0,05 %, et un, au niveau de 0,10 %.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-2

Coefficients estimés pour les entreprises manufacturières, région de l'Ouest du Canada, 1971 et 1981

	Constante	Taille	Marché	Enseignement	Centres de loisirs	Quotient de localisation	Taille moyenne	Facteur régional	$\bar{R}^2$
Industries du bois									
1971 Ensemble des AR et des RMR	7,87	0,75**	...	0,003	-0,05	-0,96	0,07	...	0,23*
AR et RMR de l'Est	7,71	0,71*	-0,20	...	-0,19	-0,97	0,06	...	0,20
Facteur régional	7,80	0,65*	...	-0,14	-0,05	-0,93	0,06	1,01	0,23*
1981 Ensemble des AR et des RMR	17,34	0,97	0,35	-0,64	...	1,62	0,21***	...	0,39***
AR et RMR de l'Est	16,33	0,76	0,17	-0,92	...	1,73	0,22***	...	0,33**
Facteur régional	16,99	0,78	-0,43	-0,69	...	1,46	0,20***	3,28	0,39***
Meubles et articles d'ameublement									
1981 Ensemble des AR et des RMR	14,25	0,53	0,58	...	-1,84	-0,84	0,28*	...	0,26*
AR et RMR de l'Est	12,97	0,34	1,06	-1,14	...	-1,11	0,33**	...	0,28
Facteur régional	13,06	0,58	-0,86	...	-1,78	-0,97	0,29*	4,61	0,30**
Imprimerie et édition									
1971 Ensemble des AR et des RMR	14,50	1,01*	2,41****	-0,01	...	-3,32*	0,01	...	0,49****
AR et RMR de l'Est	14,90	0,90	2,70****	0,95*	...	-3,20	-0,02	...	0,48***
Facteur régional	14,88	0,95*	2,53****	0,26	...	-3,00*	-0,01	-1,01	0,48***
1981 Ensemble des AR et des RMR	23,00	0,95	3,09****	...	-0,27	2,61	0,04	...	0,35****
AR et RMR de l'Est	22,40	1,21	2,03**	2,21**	...	2,43	0,04	...	0,33***
Facteur régional	23,74	1,06	3,72****	...	-0,21	2,72	0,02	-2,61	0,35***
Fabrication de produits métalliques									
1971 Ensemble des AR et des RMR	11,95	0,44	0,83**	-0,34	...	0,82	-0,004	...	0,32**
AR et RMR de l'Est	12,16	0,50	1,17**	-0,72*	...	0,46	-0,002	...	0,44***
Facteur régional	11,71	0,42	0,75**	-0,62	...	0,81	-0,002	1,16	0,33**
Fabrication de produits non métalliques									
1971 Ensemble des AR et des RMR	12,92	-0,20	2,19**	2,05*	...	-2,39	0,16	...	0,33**
AR et RMR de l'Est	11,67	0,35	1,30	1,18	...	-1,42	0,12	...	0,35*
Facteur régional	12,03	0,05	1,36*	0,21	...	-2,77	0,16*	7,07*	0,60***
1981 Facteur régional	38,80	1,12	-0,65	0,02	...	-3,24	0,02	15,53***	0,24*

NOTE Quatre astérisques indiquent que les résultats sont significatifs au niveau de 0,001 %, trois, au niveau de 0,01 %, deux, au niveau de 0,05 %, et un, au niveau de 0,10 %

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada

Appendice E

Appendice au chapitre 13

Le secteur manufacturier et l'instabilité de l'emploi

Cet appendice vise principalement à présenter et à expliquer une série de tableaux illustrant la façon dont le secteur de la fabrication pourrait favoriser une plus grande stabilité de l'emploi dans les provinces de l'Ouest. Nous nous préoccupons surtout de placer les activités manufacturières dans le contexte des économies provinciales, plutôt que de les considérer isolément. Il est également important de comparer la situation dans chacune des quatre provinces de l'Ouest et, jusqu'à un certain point, d'en situer le contexte par rapport à celui qui prévaut dans les deux provinces du Centre du pays – le Québec et l'Ontario. Dans cet appendice, nous laissons cependant de côté toute considération méthodologique; les lecteurs intéressés aux détails techniques pourront consulter le document préparé pour le Conseil économique par Harry Postner et Lesle Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sectors » (à paraître).

Le tableau E-1 donne un indice de l'instabilité à moyen terme de l'emploi provincial sur deux périodes distinctes, soit 1966-1974 et 1975-1983. L'indice apparaît pour chacune des provinces de l'Ouest ainsi que pour le Québec et l'Ontario. Le calcul des indices a été standardisé de sorte qu'il est possible d'effectuer n'importe quelle comparaison entre les diverses périodes et entre les provinces. La valeur absolue de l'indice, lorsque celui-ci est multiplié par 100, indique approximativement l'importance globale en pourcentage (absolu) des fluctuations mensuelles de l'emploi provincial (par rapport à la tendance) relativement au niveau général de l'emploi. Il ressort clairement du tableau E-1 que les provinces de l'Ouest ne sont pas toujours plus instables, en regard des fluctuations de l'emploi, que les provinces du Centre du pays. On peut objecter à cela que les deux périodes visées ne sont pas suffisamment longues pour refléter l'instabilité structurelle[1]. Autre objection : la base statistique ne permet pas de désagréger les secteurs par branche d'activité, particulièrement dans le secteur de la fabrication. Pour répondre à ces deux objections, considérons donc une autre série d'indices.

Le tableau E-2 fait appel à la même méthodologie pour établir un indice de l'instabilité de l'emploi provincial, mais les données portent sur une seule période, plus longue, soit de 1970 à 1983, et proviennent de l'enquête sur les grandes entreprises. L'échantillon de l'emploi dans cette enquête ne couvre pas tous les secteurs : il exclut l'agriculture, la pêche, la chasse et le piégeage, ainsi que l'administration publique. Dans le secteur tertiaire, seul l'échantillon des services non commerciaux est représentatif. Par contre, l'échantillon couvre très bien les industries de l'exploitation forestière, des mines, de la fabrication, des transports, des communications et des autres services publics, ainsi que des finances, des assurances et de l'immeuble. L'échantillon des industries de la construction et du commerce est généralement satisfaisant. Ce qui est plus important pour les fins que nous visons, l'enquête permet d'effectuer une analyse détaillée du secteur manufacturier et les chiffres ne sont pas arrondis[2]. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le tableau E-2 ne couvre pas la totalité de l'emploi provincial, comme c'était implicitement le cas pour les mesures de l'instabilité présentées au chapitre 2, celui-ci ne couvrant essentiellement que l'emploi dans des entreprises constituées en sociétés et appartenant au secteur non agricole. Le tableau montre cette fois que, sur une période plus longue – comme celle s'étendant de 1970 à 1983 – et avec un tel échantillon d'activités, chacune des provinces de l'Ouest était effectivement plus instable que l'Ontario. L'écart le plus important survenait entre l'Alberta et l'Ontario[3]. Dans ce domaine, il y a donc place pour des améliorations par rapport à l'Ontario et, dans une moindre mesure, par rapport au Québec. Ces constatations tiennent, que l'indice soit calculé sur une base mensuelle ou en fonction d'une moyenne de deux mois (soit six observations par année). Afin d'éviter toute distorsion due au hasard ou à des phénomènes saisonniers (de très court terme), les tableaux suivants dans cet appendice sont basés sur des moyennes bimestrielles. Nous estimons néanmoins que la période choisie, soit 1970-1983, est suffisamment longue pour inclure toute fluctuation à moyen terme ou structurelle de l'emploi, ainsi que les variations à court terme.

Tableau E-1

Indice de l'instabilité de l'emploi provincial, Enquête sur la population active, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1966-1983

	1966-1974	1975-1983
Région du Centre		
Québec	0,0355	0,0384
Ontario	0,0252	0,0296
Région de l'Ouest		
Manitoba	0,0343	0,0299
Saskatchewan	0,0501	0,0382
Alberta	0,0330	0,0320
Colombie-Britannique	0,0299	0,0360

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector », Conseil économique du Canada (à paraître).

Tableau E-2

Indice de l'instabilité de l'emploi provincial, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1970-1983

	Données mensuelles	Moyenne sur deux mois
Région du Centre		
Québec	0,0334	0,0328
Ontario	0,0292	0,0288
Région de l'Ouest		
Manitoba	0,0344	0,0337
Saskatchewan	0,0419	0,0410
Alberta	0,0542	0,0541
Colombie-Britannique	0,0429	0,0416

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Nous n'avons pas à nous limiter aux indices généraux d'instabilité de l'emploi présentés au tableau E-2. Les tableaux E-3, E-4, E-5 et E-6 donnent un aperçu, bien qu'encore incomplet, des divers éléments qui sont à la source de l'instabilité. Pour chacune des provinces de l'Ouest, nous indiquons la pondération de l'emploi sectoriel (son importance relative)[4] et les indices intrasectoriels d'instabilité de l'emploi au cours de l'ensemble de la période 1970-1983. L'analyse porte donc sur huit secteurs d'activité distincts (en regard de l'emploi dans les entreprises constituées en sociétés et appartenant au secteur non agricole). L'un d'entre eux nous intéresse tout particulièrement, c'est celui de la fabrication. Les coefficients de pondération de l'emploi sectoriel reflètent tout simplement la répartition de l'emploi total entre les huit secteurs d'activité. On voit tout de suite que l'emploi dans le secteur manufacturier est beaucoup plus important, en termes relatifs, au Manitoba et en Colombie-Britannique qu'en Saskatchewan et en Alberta[5]. Les quatre tableaux donnent également des indices d'instabilité sectorielle. Chaque indice sectoriel donne une idée de ce que serait l'indice global d'instabilité de l'emploi dans la province si l'emploi total était concentré dans un seul secteur.

Tableau E-3

Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Manitoba, 1970-1983

En pourcentage

	Pondération	Indice
Exploitation forestière	0,5	0,209
Mines	3,4	0,072
Fabrication	25,4	0,037
Construction	4,2	0,134
Transports, communications et services publics	23,5	0,045
Commerce	22,9	0,043
Finances, assurances et immeuble	7,3	0,043
Services commerciaux	12,8	0,044

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Tableau E-4

Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Saskatchewan, 1970-1983

En pourcentage

	Pondération	Indice
Exploitation forestière	0,6	0,208
Mines	6,4	0,089
Fabrication	15,1	0,048
Construction	5,6	0,186
Transports, communications et services publics	24,7	0,045
Commerce	26,4	0,035
Finances, assurances et immeuble	8,8	0,041
Services commerciaux	12,4	0,053

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Tableau E-5

Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Alberta, 1970-1983

En pourcentage

	Pondération	Indice
Exploitation forestière	0,5	0,178
Mines	10,0	0,099
Fabrication	16,6	0,051
Construction	8,9	0,142
Transports, communications et services publics	18,1	0,039
Commerce	22,4	0,045
Finances, assurances et immeuble	7,6	0,049
Services commerciaux	15,9	0,065

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Tableau E-6

Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Colombie-Britannique, 1970-1983

En pourcentage

	Pondération	Indice
Exploitation forestière	3,5	0,137
Mines	3,0	0,078
Fabrication	28,5	0,063
Construction	4,7	0,136
Transports, communications et services publics	19,9	0,039
Commerce	19,2	0,050
Finances, assurances et immeuble	7,6	0,032
Services commerciaux	13,5	0,051

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

En réalité, les indices globaux apparaissant au tableau E-2 reflètent les divers indices d'instabilité sectorielle des tableaux E-3 à E-6, et ceci, à peu près en fonction de leur pondération respective. Lorsque l'emploi est réparti entre les divers secteurs, la répartition contribue à réduire l'indice général d'instabilité, pourvu qu'il n'y ait pas une corrélation trop forte entre les profils d'instabilité sectorielle (c'est-à-dire que l'effet de superposition, mentionné au chapitre 13, ne se fasse pas trop sentir). C'est, en somme, de cette façon que la diversification économique réduit l'instabilité, et toutes les provinces de l'Ouest profitent déjà des effets de la diversification, c'est-à-dire qu'elles affichent une plus grande stabilité de l'emploi. Considérons, par exemple, le cas du Manitoba. L'indice global d'instabilité de l'emploi dans cette province (tiré du tableau E-2) est de 0,0337, ce qui est moins élevé que chacun des indices d'instabilité sectorielle apparaissant au tableau E-3.

Le chapitre 13 et cet appendice portent principalement sur le secteur de la fabrication. Mais comment l'indice d'instabilité du secteur manufacturier se compare-t-il à celui d'autres secteurs ? Si l'indice d'instabilité s'y avérait en effet sensiblement moins élevé, il serait justifié de promouvoir l'emploi dans les activités manufacturières plutôt qu'ailleurs, du moins si les effets de l'instabilité intersectorielle étaient minimes, ou à peu près invariables en regard des secteurs en cause. Un examen des résultats présentés aux tableaux E-3 à E-6 permet de tirer quelques conclusions d'ordre général : 1) l'indice d'instabilité du secteur manufacturier est toujours plus faible que celui de l'exploitation forestière, des mines, de la construction et de l'agriculture (ce qui est évident dans ce dernier cas, d'après d'autres données); 2) l'indice d'instabilité du secteur manufacturier est généralement plus élevé que celui du commerce, des finances, des assurances et de l'immeuble (ainsi que de l'administration publique, selon d'autres données). L'indice d'instabilité des secteurs des transports, des communications et des services publics est aussi généralement plus bas que celui du secteur de la fabrication. Dans le cas des services commerciaux, l'avantage comparatif varie d'une province à l'autre. Du point de vue de la stabilité, il semble donc justifié d'encourager le secteur manufacturier aux dépens de l'exploitation des ressources et de la construction, deux activités étroitement reliées, mais non dans le cas de certaines activités importantes du secteur des services.

Les indices figurant aux tableaux E-3 à E-6 donnent approximativement la contribution de chacun des secteurs aux indices d'instabilité provinciale du tableau E-2. Mais nous savons par ailleurs que l'instabilité intersectorielle peut avoir des effets importants (nous avons abordé ce point au chapitre 13). Le tableau E-7 résume l'importance relative des deux principaux effets d'instabilité. L'élément intersectoriel est, de loin, le plus important dans toutes les provinces de l'Ouest[6]. Cela signifie que les fluctuations de l'emploi par rapport à la courbe de croissance à long terme auront tendance à se ressembler dans les différents secteurs, dans chacune des quatre provinces de l'Ouest (ainsi qu'au Québec et en Ontario). Cette corrélation positive est le reflet d'une forte interdépendance entre les secteurs (au niveau de la demande intermédiaire) et de la complémentarité entre les produits de base et les biens de consommation (au niveau de la demande finale). Les effets d'instabilité intersectorielle reflètent également l'incidence du cycle économique sur la situation de l'emploi industriel, phénomène commun à toutes les provinces. Ainsi, le tableau E-7 nous enseigne qu'avant d'envisager tout changement dans la répartition de l'emploi à l'intérieur d'une province (par exemple, un déplacement vers le secteur manufacturier en Alberta), il faudrait tenir compte des effets d'instabilité intersectorielle autant que des fluctuations intrasectorielles – plus évidentes – de l'emploi par rapport aux tendances historiques.

Considérer le secteur manufacturier dans son ensemble constitue une façon bien sommaire d'aborder la question de la diversification économique. Voyons donc maintenant la répartition de l'emploi et de l'instabilité à l'intérieur du secteur manufacturier dans chacune des provinces de l'Ouest[7]. Les tableaux E-8 et E-9 illustrent la situation au Manitoba et en Alberta, respectivement (des tableaux identi-

Tableau E-7

Apport de l'instabilité intrasectorielle et de l'instabilité intersectorielle à la mesure de l'instabilité de l'emploi provincial, provinces de l'Ouest, Canada, 1970-1983

En pourcentage

	Instabilité de l'emploi	
	Intrasectorielle	Intersectorielle
Manitoba	33,7	66,3
Saskatchewan	27,3	72,7
Alberta	20,6	79,4
Colombie-Britannique	34,2	65,8

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

ques sont également disponibles pour la Saskatchewan et la Colombie-Britannique). Les deux premières industries figurant sur la liste – les aliments et boissons, et l'imprimerie et l'édition – peuvent être considérées comme des industries à vocation locale, étant donné que la plupart de leurs produits sont consommés à l'intérieur de la province[8]. Les troisième et sixième industries (de même que la septième dans le tableau E-9) appartiennent au secteur primaire; les industries énumérées de la septième à la treizième ligne (de la huitième à la quatorzième ligne dans le tableau E-9) font partie du secteur de la fabrication. Les autres industries manufacturières incluent les produits du tabac, les produits en caoutchouc et en plastique, les produits du cuir, les textiles, la bonneterie et diverses industries manufacturières (et les produits du pétrole et du charbon au Manitoba). Toutes ces activités sont d'importance trop marginale pour que nous puissions les distinguer dans notre analyse. Les tableaux indiquent la pondération relative (en pourcentage) de l'emploi dans chacune des activités manufacturières mentionnées. Le total des coefficients de pondération se trouve à la dernière ligne des tableaux – Total de l'industrie manufacturière – et il correspond à la pondération de l'emploi dans le secteur secondaire, qui figure déjà aux tableaux E-3 et E-5. Notons que deux activités manufacturières se distinguent au Manitoba – le vêtement et le matériel de transport – et qu'elles font l'objet d'une attention spéciale au chapitre 13. Aucune activité, mise à part l'industrie « locale » des aliments et boissons, ne domine la scène manufacturière en Alberta. Même l'industrie du pétrole et du charbon n'affiche pas un facteur de pondération de l'emploi très important.

Tableau E-8

Pondérations de l'emploi et indices d'instabilité dans l'industrie manufacturière, Manitoba, 1970-1983

En pourcentage

	Pondération	Indice
Aliments et boissons	5,1	0,039
Imprimerie et édition	1,9	0,050
Produits du bois	0,8	0,090
Papier et activités annexes	1,1	0,039
Première transformation des métaux	1,4	0,083
Produits minéraux non métalliques	0,6	0,119
Vêtements	3,4	0,053
Meubles et articles d'ameublement	0,8	0,088
Produits en métal	2,2	0,077
Machines	2,1	0,129
Matériel de transport	2,8	0,092
Produits électriques	1,0	0,044
Produits chimiques	0,5	0,073
Autres produits	1,6	0,039
Total de l'industrie manufacturière	25,4	0,037

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Les tableaux E-8 et E-9 montrent les indices d'instabilité de l'emploi pour chacune des industries manufacturières identifiées. La méthode de calcul est identique à celle qui a déjà été expliquée. Dans les deux provinces, l'instabilité de l'emploi (en réalité l'indice d'instabilité intrasectorielle) varie énormément à l'intérieur du secteur manufacturier. Et pour certaines branches d'activité, l'instabilité diffère d'une province à l'autre (par exemple, le papier et les produits connexes ou les produits électriques). Mais il y a aussi des industries où l'instabilité est à peu près identique dans les deux provinces (par exemple, les aliments et boissons, le vêtement, la fabrication de produits en métal et la machinerie). Ici également, l'indice d'instabilité de l'emploi pour l'ensemble du secteur manufacturier figure à la dernière ligne du tableau. Il est particulièrement révélateur que l'instabilité de l'emploi dans l'ensemble du secteur manufacturier soit moins grande que dans l'une ou l'autre des branches d'activité qui composent le secteur, surtout dans le cas du Manitoba. Il semble donc que la diversification des activités à l'intérieur du secteur manufacturier soit responsable d'une baisse de l'instabilité de l'emploi pour l'ensemble du secteur. On observe certaines influences interindustrielles significatives à l'intérieur du secteur manufacturier,

Tableau E-9

Pondérations de l'emploi et indices d'instabilité dans l'industrie manufacturière, Alberta, 1970-1983

En pourcentage

	Pondération	Indice
Aliments et boissons	4,1	0,046
Imprimerie et édition	1,0	0,060
Produits du bois	1,4	0,075
Papier et activités annexes	0,6	0,075
Première transformation des métaux	1,0	0,097
Produits minéraux non métalliques	1,3	0,101
Produits pétroliers et du charbon	0,7	0,154
Vêtements	0,6	0,056
Meubles et articles d'ameublement	0,3	0,124
Produits en métal	1,6	0,083
Machines	0,8	0,143
Matériel de transport	1,0	0,101
Produits électriques	0,4	0,083
Produits chimiques	1,0	0,059
Autres produits	0,7	0,074
Total de l'industrie manufacturière	16,6	0,051

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

dont l'effet de superposition se fait sentir sur l'indice global du secteur; mais la corrélation de ces incidences n'est pas parfaite de sorte qu'il en résulte une certaine cancellation des influences interindustrielles. Ce phénomène est l'illustration de ce qu'on a déjà appelé la diversification économique.

Avec ces renseignements à l'esprit, nous pouvons maintenant aborder les implications de cette analyse sur le plan des politiques. Compte tenu de la réalité structurelle des économies des provinces de l'Ouest, il faut se demander si toutes les possibilités de diversification ont été exploitées. Au départ, précisons que nous acceptons telles quelles les matrices des indices d'instabilité intra et intersectorielle[9]. Dans ces conditions, la diversification économique et ses répercussions sur l'instabilité globale de l'emploi dans la province dépendront de la répartition de l'emploi entre les divers secteurs et branches d'activité industrielle. Si nous conservons tout simplement la répartition actuelle, les indices d'instabilité devraient coïncider avec ceux qui apparaissent au tableau E-2. Si nous voulons réduire l'instabilité de l'emploi dans la province, il faut alors considérer la possibilité de modifier quelque peu la répartition actuelle de l'emploi. Ces changements ne peuvent être que « marginaux », car il serait irréaliste d'envisager des modifications profondes à la structure du marché de l'emploi, même à long terme. Ainsi, notre objectif est de tenter de minimiser l'instabilité de l'emploi dans la province (ou d'y maximiser la diversification économique) sous réserve que les changements projetés à la répartition de l'emploi doivent être relativement mineurs. Les tableaux qui suivent illustrent les conséquences de deux scénarios de base (scénario 1 et scénario 2) pour le Manitoba et pour l'Alberta. Signalons que pour les fins de cet exercice d'optimisation sous contrainte, nous avons retenu sept secteurs non manufacturiers distincts; de plus, le secteur manufacturier a lui-même été désagrégé en 14 ou 15 branches d'activité, selon la province considérée. Donc, le secteur de la fabrication est analysé dans le contexte d'ensemble de chacune des économies provinciales, et non isolément[10].

Les résultats pour le Manitoba sont présentés aux tableaux E-10 et E-11. Ils ne visent qu'à donner une idée des limites qui pourraient être atteintes si des instruments d'intervention politique suffisamment puissants étaient à notre portée. En pratique, il est probable qu'on ne pourrait aller aussi loin et que les résultats seraient moins spectaculaires. Dans le scénario 1, les règles du jeu sont les suivantes : chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière peut accroître sa part relative de l'emploi jusqu'à un maximum de 25 %; aucun secteur ou branche d'activité ne peut diminuer sa part de l'emploi par plus de 25 %. Cela signifie, en fait, que les limites supérieures de la répartition de l'emploi équivalent à 1,25 fois les facteurs de pondération de l'emploi sectoriel figurant au tableau E-3 et ceux des industries manufacturières apparaissant au tableau E-8; les limites inférieures équivalent à 0,75 fois les mêmes facteurs de pondération de l'emploi des tableaux E-3 et E-8. Compte tenu de ces règles, nous avons ensuite cherché à minimiser l'indice global d'instabilité de l'emploi dans la province en faisant varier la répartition de l'emploi, sous réserve que la somme des coefficients de pondération relative corresponde à 100 %. Les conséquences d'un tel exercice ressortent clairement d'une comparaison des pourcentages du scénario 1, aux tableaux E-10 et E-11, et des pourcentages correspondants des tableaux E-3 et E-8[11]. On peut facilement voir que les secteurs perdants sont les mines, la construction, les transports et les communications et autres services publics, de même que les services commerciaux; les gagnants sont le secteur manufacturier (dans son ensemble), le commerce, et les finances. À l'intérieur du secteur manufacturier, certaines branches sont perdantes : première transformation des métaux, fabrication de produits en métal, machinerie,

Tableau E-10

Pondérations de l'emploi sectoriel après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence[1], Manitoba

En pourcentage

	Scénario 1	Scénario 2
Exploitation forestière	0,5	0,5
Mines	2,5	2,5
Fabrication	26,4	29,1
Construction	3,2	3,2
Transports, communications et services publics	20,1	23,5
Commerce	26,6	22,9
Finances, assurances et immeuble	9,1	7,3
Services commerciaux	9,6	11,0

1 Dans le scénario 1, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière puisse s'accroître jusqu'à un maximum de 25 % et ne puisse descendre en dessous de ce pourcentage; dans le scénario 2, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier ne puisse descendre en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne puisse s'accroître en aucune façon.

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Tableau E-11

Pondérations de l'emploi dans l'industrie manufacturière, après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence[1], Manitoba

En pourcentage

	Scénario 1	Scénario 2
Aliments et boissons	6,4	6,4
Imprimerie et édition	2,4	2,4
Produits du bois	0,6	0,8
Papier et activités annexes	1,5	1,5
Première transformation des métaux	1,0	1,4
Produits minéraux non métalliques	0,5	0,6
Vêtements	4,2	4,2
Meubles et articles d'ameublement	0,6	0,8
Produits en métal	1,7	2,2
Machines	1,6	2,1
Matériel de transport	2,1	2,8
Produits électriques	1,3	1,3
Produits chimiques	0,6	0,6
Autres produits	2,0	2,0
Total de l'industrie manufacturière	26,4	29,1

1 Dans le scénario 1, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière puisse s'accroître jusqu'à un maximum de 25 % et ne puisse descendre en dessous de ce pourcentage; dans le scénario 2, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier ne puisse descendre en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne puisse s'accroître en aucune façon.

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

et matériel de transport; certaines industries y gagnent : aliments et boissons, imprimerie et édition, vêtements, et produits électriques. Il est particulièrement intéressant de noter que, dans le cas du Manitoba, le secteur manufacturier sort gagnant de la redistribution de l'emploi à l'échelle de la province, même si le premier scénario se veut essentiellement neutre à cet égard.

Le deuxième scénario est semblable au premier, sauf qu'il est biaisé en faveur du secteur manufacturier. Voici les règles que nous avons suivies : la part relative de l'emploi dans chaque secteur non manufacturier ne peut diminuer en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne peut s'accroître d'aucune façon (le maximum équivaut donc à 1,0); par contre, les activités manufacturières peuvent accroître leur part relative dans une proportion maximum de 25 %, mais celle-ci ne peut diminuer en aucune façon. Toute variation dans la répartition de l'emploi se traduira donc par une perte pour le secteur non manufacturier tandis que, dans le secteur manufacturier, elle se traduira par des gains. Le scénario 2 comporte implicitement un biais favorable au secteur manufacturier mais, et ce point est très important, tout gain relatif de l'emploi dans ce secteur doit être « mérité », c'est-à-dire qu'il doit entraîner une baisse de l'instabilité globale de l'emploi dans la province. Les résultats présentés aux tableaux E-10 et E-11 indiquent une hausse sensible de l'emploi dans le secteur de la fabrication au Manitoba, la part de ce secteur dans l'emploi total passant de 25,4 % (tableau E-3) à 29,1 % (tableau E-10). Ces gains sont obtenus aux dépens des secteurs des mines, de la construction et des services commerciaux (mais non au détriment du secteur des transports, comme dans le premier scénario, ce qui illustre l'importance des effets intersectoriels)[12]. À l'intérieur du secteur manufacturier, les industries gagnantes sont les mêmes que dans le premier scénario et, bien entendu, il n'y a pas de perdantes.

Les résultats de l'exercice d'optimisation sous contrainte en vue de minimiser l'instabilité de l'emploi en Alberta sont présentés aux tableaux E-12 et E-13.

Les nouveaux coefficients de pondération de l'emploi sectoriel et industriel doivent être comparés aux données réelles figurant dans les tableaux E-5 et E-9. Nous ne reprendrons pas le même exposé pour le cas de l'Alberta; le lecteur peut facilement constater par lui-même les principaux changements qui surviennent dans la répartition de l'emploi. En bref, il est évident que la promotion du secteur manufacturier en Alberta, en vue de réduire l'instabilité de l'emploi dans la province, est beaucoup moins justifiée que dans le cas du Manitoba (ce qui ressort clairement des résultats du premier scénario). Néanmoins, on pourrait réaliser des gains d'emploi importants dans le secteur manufacturier en Alberta en favorisant délibérément ce secteur (comme l'indique le deuxième scénario). Encore une fois, il est très important de souligner que la croissance relative de l'emploi dans le secteur manufacturier doit réellement être « méritée » (comme nous l'avons expliqué au paragraphe précédent).

Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas expressément traité de l'incidence d'une optimisation sous contrainte sur les niveaux d'instabilité de l'emploi dans chacune des provinces[13]. Les résultats à cet égard sont présentés dans les tableaux E-14 (Manitoba) et E-15 (Alberta). Les indices d'instabilité obtenus après optimisation sous contrainte doivent être comparés aux indices réels figurant au tableau E-2. Par exemple, dans le premier scénario, l'indice du Manitoba passe de 0,0337 à 0,0308, ce qui le situe près de celui de l'Ontario. Le deuxième scénario, qui favorise le secteur manufacturier, comporte implicitement une contrainte supplémentaire et devrait donc toujours aboutir à un niveau d'instabilité plus grand que dans le premier scénario; c'est là le coût implicite de la préférence accordée au secteur de la fabrication. Dans le cas de l'Alberta, les deux exercices d'optimisation entraînent une baisse de l'indice d'instabilité de l'emploi, de 0,0542 à 0,0490 et à 0,0518, respectivement. Les gains au chapitre de la stabilité de l'emploi ne sont pas vraiment spectaculaires, mais ils sont tout de même importants

Tableau E-12

Pondérations de l'emploi sectoriel après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence[1], Alberta

En pourcentage

	Scénario 1	Scénario 2
Exploitation forestière	0,5	0,5
Mines	7,5	8,8
Fabrication	16,4	20,0
Construction	6,7	6,7
Transports, communications et services publics	22,6	18,1
Commerce	28,0	22,4
Finances, assurances et immeuble	6,4	7,6
Services commerciaux	11,9	15,9

1 Dans le scénario 1, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière puisse s'accroître jusqu'à un maximum de 25% et ne puisse descendre en dessous de ce pourcentage; dans le scénario 2, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier ne puisse descendre en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne puisse s'accroître en aucune façon.

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Tableau E-13

Pondérations de l'emploi dans l'industrie manufacturière, après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence[1], Alberta

En pourcentage

	Scénario 1	Scénario 2
Aliments et boissons	5,2	5,2
Imprimerie et édition	0,8	1,3
Produits forestiers	1,7	1,7
Papier et activités annexes	0,8	0,8
Première transformation des métaux	0,8	1,3
Produits minéraux non métalliques	0,9	1,3
Produits pétroliers et du charbon	0,5	0,7
Vêtements	0,7	0,7
Meubles et articles d'ameublement	0,3	0,3
Produits en métal	1,2	2,0
Machines	0,6	0,8
Matériel de transport	0,7	1,2
Produits électriques	0,5	0,5
Produits chimiques	0,8	1,3
Autres produits	0,9	0,9
Total de l'industrie manufacturière	16,4	20,0

1 Dans le scénario 1, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière puisse s'accroître jusqu'à un maximum de 25% et ne puisse descendre en dessous de ce pourcentage; dans le scénario 2, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier ne puisse descendre en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne puisse s'accroître en aucune façon.

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

(voir plus loin). Cependant, même des gains aussi modestes pourraient être perdus si d'autres contraintes venaient s'ajouter dans les exercices d'optimisation. Supposons par exemple que, tout en voulant minimiser l'instabilité de l'emploi (par rapport à la tendance à long terme), nous désirions également conserver au moins les mêmes possibilités de croissance de l'emploi, à long terme, à l'échelle de la province. Il pourrait alors y avoir conflit entre les deux objectifs si les industries susceptibles de favoriser la stabilité sont également celles qui affichent un potentiel de croissance à long terme relativement faible[14].

Ce genre de conflit risque-t-il effectivement de surgir dans la réalité et, le cas échéant, quelles en seraient les conséquences ? Il n'est pas nécessaire de spéculer sur cette question, étant donné que les calculs pertinents ont été effectués. Il s'avère qu'il n'existe aucune possibilité d'un tel conflit dans le cas du Manitoba. L'addition d'une contrainte supplémentaire (garantissant au moins le maintien de la croissance de l'emploi à long terme observée dans la province entre 1970 et 1983) ne change rien à la situation. Cela signifie essentiellement que la contrainte supplémentaire est déjà satisfaite dans le premier exercice d'optimisation, sans qu'il soit nécessaire d'en tenir compte formellement. Dans le cas de l'Alberta, la contrainte supplémentaire joue réellement; pour cette raison, il est plus difficile de réaliser des progrès vers une plus grande stabilité de l'emploi dans cette province (voir le tableau E-15, ligne 2). Mais un certain gain reste possible, comme quoi on peut toujours faire mieux que le statu quo !

On peut appliquer le même raisonnement à un autre objectif, celui de préserver les niveaux moyens de rémunération dans la province. Dans ce cas, il semble bien y avoir possibilité de conflit, puisqu'on peut s'attendre à ce que les industries qui contribuent à la stabilité soient également celles qui affichent des taux de rémunération relativement faibles (nous avons traité de cette question au chapitre 13). Encore une fois, toute spéculation est superflue car il s'agit d'une question strictement empirique. Il s'avère que, dans le cas du Manitoba comme dans celui de l'Alberta, cette contrainte supplémentaire entre en jeu, mais n'a qu'une incidence minime[15]. L'effet de la contrainte de rémunération sur l'instabilité de l'emploi, pour le deuxième scénario, apparaît dans les tableaux E-14 et E-15, à la ligne 3. Nous avons même effectué les exercices d'optimisation en tenant compte simultanément des deux contraintes supplémentaires (voir la ligne 4)[16]. Il est évident que des contraintes supplémentaires peuvent rendre plus difficile la réalisation de gains au chapitre de la stabilité de l'emploi (bien que ce ne soit pas impossible), d'où les quelques commentaires qui suivent en guise de conclusion[17].

Tableau E-14

Indice de l'instabilité de l'emploi provincial après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité, deux scénarios de référence[1] et scénarios secondaires, Manitoba

	Scénario 1	Scénario 2
Aucune contrainte supplémentaire	0,0308	0,0321
Contrainte de croissance de l'emploi	0,0308	0,0321
Contrainte des gains moyens	-	0,0323
Contrainte de croissance de l'emploi et des gains moyens	-	0,0324

1 Dans le scénario 1, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière puisse s'accroître jusqu'à un maximum de 25 % et ne puisse descendre en dessous de ce pourcentage; dans le scénario 2, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier ne puisse descendre en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne puisse s'accroître en aucune façon.

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Tableau E-15

Indice de l'instabilité de l'emploi provincial après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité, deux scénarios de référence[1] et scénarios secondaires, Alberta

	Scénario 1	Scénario 2
Aucune contrainte supplémentaire	0,0490	0,0518
Contrainte de croissance de l'emploi	0,0501	0,0531
Contrainte des gains moyens	-	0,0520
Contrainte de croissance de l'emploi et des gains moyens	-	0,0534

1 Dans le scénario 1, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière puisse s'accroître jusqu'à un maximum de 25 % et ne puisse descendre en dessous de ce pourcentage; dans le scénario 2, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier ne puisse descendre en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne puisse s'accroître en aucune façon.

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Tableau E-16

Indice de l'instabilité de l'emploi provincial après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité, avec et sans l'effet d'une industrie supplémentaire parfaitement stable (scénario 2)[1]

	Manitoba	Alberta
Avec une industrie stable	0,0312	0,0498
Sans une industrie stable	0,0321	0,0518

1 Dans le scénario 1, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier et chaque industrie manufacturière puisse s'accroître jusqu'à un maximum de 25 % et ne puisse descendre en dessous de ce pourcentage; dans le scénario 2, on a fait en sorte que la pondération relative de l'emploi pour chaque secteur non manufacturier ne puisse descendre en dessous d'un facteur égal à 0,75 et ne puisse s'accroître en aucune façon.

SOURCE H. H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sector ».

Premièrement, quels effets ces contraintes supplémentaires ont-elles réellement sur la redistribution envisagée de l'emploi ? Est-ce que nous aurons les mêmes industries gagnantes et perdantes avec l'inclusion de contraintes supplémentaires ? Le modèle économétrique à la base de nos calculs d'optimisation permet de répondre à ces questions. Il s'avère que, sous l'effet de ces contraintes supplémentaires, on retrouve presque les mêmes gagnants et les mêmes perdants; en effet, les contraintes affectent surtout les secteurs non manufacturiers et, encore là, de façon modeste. En d'autres termes, les paramètres qualitatifs (sinon quantitatifs) de la redistribution de l'emploi ne changent pas. Mais comment les provinces de l'Ouest peuvent-elles réaliser des gains plus importants au chapitre de la stabilité de l'emploi, que des contraintes supplémentaires viennent ou non s'ajouter ? Cette question n'a pas uniquement une valeur théorique, puisque nous savons que la situation des provinces de l'Ouest, à cet égard, ne se compare pas favorablement à celle de l'Ontario (voir encore une fois le tableau E-2). Une façon d'explorer cette question est d'examiner ce qui se produit lorsqu'on introduit de nouvelles industries susceptibles de favoriser la stabilité. Le tableau E-16 illustre les effets qui découlent de l'addition d'une nouvelle industrie « parfaitement stable », dont la taille ne peut toutefois dépasser 2,5 % de l'emploi total dans l'une ou l'autre des provinces considérées, soit le Manitoba et l'Alberta (dans le cas présent, les règles qui s'appliquent sont celles du deuxième scénario). Une autre approche consisterait à assouplir les contraintes de croissance imposées à certaines activités manufacturières existantes déjà reconnues comme gagnantes (par exemple, le vêtement au Manitoba et les produits électriques en Alberta)[18]. Enfin, il est très important de souligner que les calculs d'optimisation sous contrainte visant à minimiser l'instabilité de l'emploi donnent les meilleurs résultats lorsque le secteur manufacturier est désagrégé au niveau le plus détaillé possible[19]. Cette analyse, qui porte sur 14 ou 15 industries manufacturières ne doit donc être considérée que comme un point de départ. Il est essentiel d'aller à un niveau d'analyse plus détaillé, ce qui permettra de réaliser une plus grande stabilité de l'emploi sans sacrifier d'autres objectifs souhaitables, concernant par exemple le potentiel de croissance de l'emploi à l'échelle de la province ou la rémunération moyenne de la main-d'œuvre.

Notes

Chapitre 2

1 D. Owram, *The Economic Development of Western Canada: An Historical Overview*, Conseil économique du Canada, Document nº 219, Ottawa, novembre 1982, p. 56.

2 Bernard R. Blishen et Hugh A. McRoberts, « Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 13, février 1976, pp. 71-79.

Chapitre 3

1 Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières – Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975.

2 Pour un examen bref mais complet de ce concept, voir G. R. Peeling, « Counter Trade », *International Mineral Scene*, l'Association minière du Canada, février 1984, pp. 19-21.

Chapitre 4

1 Les travaux de plusieurs économistes canadiens et historiens de l'économique s'inspirent implicitement du modèle « expansion-contraction ». Leurs travaux mettent l'accent sur le rôle qu'ont joué les richesses naturelles, en particulier les exportations de matières premières, dans le développement de l'économie canadienne. Parmi les noms les plus connus figurent ceux de H. Innis, W. A. Mackintosh, D. North et T. Easterbrook. On ne peut toutefois identifier un groupe aussi clairement défini d'économistes qui se sont inspirés de la plupart ou de l'ensemble des éléments sur lesquels repose le modèle « expansion-progression ». Cette notion apparaît plutôt comme une conséquence logique, et donc implicite, de l'application de plusieurs aspects de la pensée économique moderne aux problèmes du développement régional. Il s'agit là, d'après nous, de ce que l'on se plaît à surnommer un « paradigme » du développement régional. Chacun des éléments possède une documentation qui lui est propre. Parmi les travaux importants sur lesquels repose le paradigme figurent les suivants : l'influence de la taille du marché sur l'efficience par le biais de la spécialisation et de l'échelle de production (une question d'abord traitée par Adam Smith et reprise par la suite dans les travaux modernes sur les avantages des unions douanières); les notions de l'industrie naissante et de l'apprentissage par la pratique (développées par Liszt et reprises par Arrow); et le concept des économies d'agglomération dans les industries concurrentielles et non concurrentielles (que nous discutons de façon détaillée au chapitre 12).

2 Pour les sceptiques, nous avons mis au point un modèle économétrique simplifié selon lequel l'un ou l'autre scénario peut s'appliquer, la taille de certains paramètres clés étant le facteur déterminant. Voir N. M. Swan, « Double Regional Equilibria and Their Significance for Western Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

Chapitre 5

1 Pour la rédaction de ce chapitre, nous nous sommes fortement inspirés des ouvrages suivants : P. H. Pearse (président), *Timber Rights and Forest Policy in British Columbia*, Rapport de la Commission royale sur les ressources forestières, Victoria, Imprimeur de la Reine, 1976, volumes 1 et 2; L. Copithorne, *Richesses naturelles et disparités régionales*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979; P. H. Pearse, *The Forest Industries of British Columbia*, B.C. Tel Series in Business Economics, nº 1, Vancouver, British Columbia Telephone Company, 1980; Ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, *Forest and Range Resource Analysis Technical Report*, Victoria, Ministère des Forêts, 1980, volumes 1 et 2; M. B. Percy, « The Forest Industry and Its Contribution to the Economy of British Columbia », et T. Heaps, « The Sensitivity of the Present Value of Stumpage under Alternative Criteria for Harvesting », deux documents préparés pour le Conseil économique du Canada, 1984.

2 Les méthodes traditionnelles de sylviculture ou de gestion du patrimoine forestier comprennent diverses dépenses pour la protection des forêts selon des normes communes à toutes les régions, la préparation des sites après l'abattage et le reboisement lorsque la régénération naturelle a peu de chances de se produire ou qu'elle n'intervient pas dans un délai raisonnable.

3 Voir en particulier F. L. C. Reed and Associates, *Forest Management in Canada*, Toronto, Forest Management Institute, 1978, et « Recent Reductions in the Canadian Timber Base », appendice IV de *The Forest Imperative*, délibérations du Congrès de l'industrie forestière canadienne, 1980. Ces études évoquent la possibilité d'un épuisement des réserves de bois au Canada. L'étude de 1978 prévoit une pénurie croissante de bois dans l'ensemble des provinces de l'Atlantique et des pénuries locales dans d'autres provinces. Selon la même étude, le niveau des investissements dans la sylviculture au Canada se compare très mal à celui qui prévaut aux États-Unis ou en Scandinavie. L'étude de 1980 se montre très pessimiste quant aux possibilités d'augmenter les coupes de bois dans la plupart des provinces et surtout en Colombie-Britannique. Un document de travail du gouvernement fédéral, publié le

30 septembre 1981, *Stratégie forestière pour le Canada*, partage le pessimisme des études de Reed and Associates et insiste sur le besoin d'investir dans le patrimoine forestier afin d'en améliorer la productivité. Dans un exposé de politique (« La forêt canadienne en danger », Ottawa, 1983) le Conseil des sciences du Canada exprime des préoccupations semblables et préconise un accroissement des dépenses au titre du reboisement et des méthodes de sylviculture intensive.

4 Ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, *Forest and Range Resource Analysis Technical Report*.

5 Statistique Canada, *Statistiques forestières du Canada*, nº de cat. 25-202, 1980 et 1981.

6 D. M. Adams, R. W. Haynes, G. F. Dutrow, R. L. Barber et J. M. Vasievich, « Private Investment in Forest Management and the Long-Term Supply of Timber », *American Journal of Agricultural Economics*, 1982, pp. 232-241.

7 Pour plus de détails sur ces questions, voir G. McG. Sloan, *Report of the Commissioner Relating to the Forest Resources of British Columbia, 1956*, Victoria, Imprimeur de la Reine, 1957, volumes 1 et 2; Pearse, *Timber Rights*; Copithorne, *Richesses naturelles*; Pearse, *The Forest Industries of British Columbia*; et D. Haley, « A Regional Comparison of Stumpage Values in British Columbia and the United States Pacific Northwest », *Forestry Chronicle*, vol. 56, nº 5, octobre 1980, pp. 225-230.

8 Reed and Associates, « Recent Reductions ».

9 Ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, *Forest and Range Resource Analysis Technical Report*, vol. 2, chapitre 17.

10 Dans un mémoire à la Commission de l'énergie de la Colombie-Britannique, à l'occasion de son enquête de 1980 sur le prix du gaz naturel, le Conseil des industries forestières prévoyait (p. 15) que la production de bois varierait de 86 à 88 millions de mètres cubes par année entre 1995 et l'an 2000, « si on tient compte des prévisions relatives à l'offre et à la demande ». De telles prévisions sont de 3 à 5 millions de mètres cubes inférieures à celles du scénario « le plus plausible » du ministère des Forêts concernant la demande. D'autres prévisions se révèlent encore moins optimistes. Data Resources Incorporated a prévu – voir *FORSIM Review*, vol. 13, nº 2, juin 1982, pp. 161-162 – que la production de bois d'œuvre en Colombie-Britannique ne reviendra jamais au niveau record de 12,5 milliards de pieds de planche atteint en 1978 et qu'elle ne sera encore que de 9,5 milliards de pieds en 1995. La part de la province dans l'ensemble de la production canadienne de bois d'œuvre devrait tomber de 68 % en 1978 à seulement 49 % en 1995. Une combinaison de différents facteurs explique le caractère plutôt pessimiste d'un tel scénario : des contraintes de plus en plus fortes vont peser sur l'offre de bois; les coûts d'exploitation, la construction d'usines et l'achat d'équipements sont en hausse en Colombie-Britannique; et la croissance de la demande en bois de construction devrait ralentir aux États-Unis.

11 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Études des tendances et de perspectives à long terme du secteur forestier et des produits forestiers de certains pays non européens », Genève, novembre 1981, p. 19.

12 Adams et coll., « Long-Term Supply of Timber ».

13 Canadian Softwood Lumber Committee, « Consolidation of Material Presented to the International Trade Commission Regarding Enquiry into Importation of Canadian Softwood Lumber », février 1982, p. 21.

14 Le critère de la « valeur actuelle nette » aboutit au choix d'un cycle de reproduction qui accorde, au bois sur pied, une valeur maximum (de « droit de coupe ») pour *une seule* récolte. Le droit de coupe correspond au rendement résiduel d'une terre, une fois qu'on a soustrait du prix d'un produit fini (tel le prix des billes ou du bois d'œuvre) la rémunération du capital et du travail utilisés pour récolter et transformer le bois. La valeur résiduelle constitue la « rente économique » qu'on tire de ces ressources. Quant à la méthode de la « valeur attendue des terres », elle est plus globale et aboutit au choix d'un cycle de reproduction qui maximise la valeur du droit de coupe pour *un nombre infini* de récoltes successives. Lorsque le taux d'actualisation est élevé ou que le cycle de reproduction est long, la différence entre les résultats obtenus par l'une ou l'autre des deux méthodes est marginale.

15 S. Calish, R. D. Fight et D. E. Teeguarden, « How Do Nontimber Values Affect Douglas-Fir Rotations? », *Journal of Forestry*, vol. 56, avril 1978, pp. 217-221.

16 D. Haley, « Factors Influencing the Financial Rotation of Douglas Fir in Coastal British Columbia », document inédit, Université de la Colombie-Britannique, Faculté de foresterie, Vancouver, 1963; H. G. Smith et D. Haley, « Allowable Cuts Can Be Increased Safely by Use of Financial Rotation », *British Columbia Lumberman*, vol. 48, juin 1964, pp. 26-28.

17 P. H. Pearse a calculé qu'un cycle de reproduction permettant une valeur maximum de la valeur attendue des terres de 5,53 $ l'acre équivaudrait à 56 ans; voir, « The Optimum Forest Rotation », *Forestry Chronicle*, vol. 43, juin 1967, p. 186. Le cycle de reproduction basé sur un rendement maximal soutenu du site était de 103 ans et ramenait la valeur attendue à 0,88 $ l'acre. L'adoption de critères d'ordre fiscal entraînait une baisse de 84 % de la valeur du site forestier pour la collectivité. Calish et ses collaborateurs ont établi que le cycle de reproduction qui porte à une valeur maximum de 643 $ la valeur attendue d'un site est de 36 ans. En appliquant le critère du rendement maximal soutenu, le cycle de reproduction passait à 64 ans et le rendement probable du site tombait à 329 $ l'acre. Le coût de s'en tenir ainsi à un critère biologique plutôt qu'économique pour calculer le cycle de reproduction, selon les données de Calish et coll., se chiffrait donc à 314 $ l'acre. Il ne faut pas perdre de vue que toute comparaison de la valeur des droits de coupe d'une étude à l'autre peut être trompeuse, puisque l'utilisation de divers taux d'actualisation, de divers prix des produits finis et de diverses qualités d'essences change les calculs.

18 Des calculs effectués récemment par Heaps, dans « The Sensitivity of the Present Value of Stumpage », permettent cependant de croire que, pour certains sites (de plus faible qualité) et certains régimes d'aménagement forestier, il n'y a pas de différences significatives entre un cycle de reproduction basé sur un critère biologique et un autre basé sur un critère économique.

19 H. V. Lewis, « Objectives of Public Forest Policy in British Columbia: Some Economic Observations », dans W. McKillon et W. J. Mead (éd.), *Timber Policy Issues in British Columbia*, Vancouver, British Columbia Institute for Economic Policy Analysis, 1976, p. 10.

20 Canada, « Stratégie forestière », p. 13

21 L'analyse qui suit s'appuie en grande partie sur l'ouvrage de Percy, « The Forest Industry ». L'auteur y démontre que les deux premières options mentionnées ici ne sont pas très prometteuses.

22 Canada, « Stratégie forestière », p. 15

23 Voir, par exemple, J. H. G. Smith, « Management of Douglas-Fir and Other Forest Types in the Vancouver Public Sustained Yield Unit », étude nº 4, dans Reed and Associates, *Forest Management in Canada*, vol. 2, pp. 4-1 à 4-58.

24 Heaps, « Present Value of Stumpage ».

25 La méthode consiste essentiellement à prendre au départ le prix d'un produit final – sur la côte, c'est le prix des billes vendues sur le marché de Vancouver, et à l'intérieur, le prix du bois d'œuvre et des copeaux – et d'en déduire les coûts des facteurs de production qui ont servi à son abattage et à son transport. Le montant résiduel correspond à la valeur du droit de coupe.

26 Percy, « The Forest Industry ».

27 Colombie-Britannique, Task Force on Crown Timber Disposal, *Timber Appraisal: Policies and Procedures for Evaluating Crown Timber in British Columbia*, deuxième rapport, Victoria, juillet 1974, chapitre 7.

28 Groupe de travail, Colombie-Britannique, *Timber Appraisal*.

CHAPITRE 6

1 R. S. Uhler, avec la collaboration de P. C. Eglington, « The Potential Supply of Crude Oil and Natural Gas Reserves in the Alberta Basin », Conseil économique du Canada (à paraître), appendice A.

2 J. L. Lloyd-Price et P. M. Doherty, *Alberta's Vanishing Gas Surplus, 1983-1986*, Daly Gordon Securities Basic Industry Study, octobre 1983.

3 R. M. Procter, G. C. Taylor et J. A. Wade, *Ressources en pétrole et en gaz naturel du Canada, 1983*, étude 83-31F de la Commission géologique, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984.

4 Énergie, Mines et Ressources Canada, *Long Term Energy Supply Demand Outlook: Summer 1983 Forecast*, Ottawa, EMR, juillet 1983, p. 24; Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : Offre et demande, 1980-2000*, Ottawa, Office national de l'énergie, juin 1981, p. 147, prévision de base modifiée; et Alberta Energy Research Conservation Board, *Alberta Oil Supply, 1983-2007*, rapport ERCB 83-E, décembre 1983, p. 34.

5 J. Jobin, « L'offre de découvertes de pétrole et de gaz naturel : 1947-1985 », Conseil économique du Canada, Document nº 223, Ottawa, mars 1983.

6 Énergie, Mines et Ressources Canada, *Long Term Energy Supply Demand Outlook*, p. 23.

7 Alberta Energy Research Conservation Board, *Alberta Oil Supply*, p. 26.

8 T. Hazledine, S. Guiton, L. Froehlich et P. Mercier, « OPEC and the Value of Canada's Energy Resources: A Long-Range Simulation Model », Conseil économique du Canada, Document nº 253, Ottawa, mai 1984, pp. 106-126.

9 Office national de l'énergie, *L'audience générale sur l'exportation du gaz*, Ottawa, Office national de l'énergie, janvier 1983, p. 94.

10 Uhler et Eglington. « Crude Oil and Natural Gas Reserves », p. 117.

11 Comparer les données de l'Office national de l'énergie dans *L'énergie au Canada*, pp. 154-155 et dans *L'audience générale sur l'exportation du gaz*, pp. 15 et 18.

12 Alberta Energy Research Conservation Board, *Alberta Oil Supply*, p. 9.

13 Cette partie de l'analyse est fondée sur deux études de T. Schweitzer, « Migration and a Small Long-Term Econometric Model of Alberta », Conseil économique du Canada, Document nº 221, Ottawa, décembre 1982, et « The Alberta Economy 1980-2000: Theme and Variations », Conseil économique du Canada, Document nº 246, Ottawa, novembre 1983. Les principales hypothèses décrites dans le présent chapitre sont celles du « scénario optimiste » tiré du modèle présenté dans le second des deux documents précités.

14 K. H. Norrie et M. B. Percy, « Economic Rents, Province-Building and Interregional Adjustment: A Two-Region General Equilibrium Analysis », Conseil économique du Canada, Document nº 230, Ottawa, avril 1983.

15 Cette analyse est fondée sur les travaux de Hazledine et coll., « Value of Canada's Energy Resources », et de Schweitzer, « The Alberta Economy 1980-2000 », pp. 27-37.

CHAPITRE 7

1 Ceux qui veulent obtenir plus de détails sur nos méthodes de calcul ou en connaître les résultats peuvent consulter une étude préparé par Jacques Jobin, « L'instabilité des revenus agricoles dans les Prairies », Conseil économique du Canada (à paraître).

2 Cette section est basée sur une étude préparée pour le Conseil économique par R. M. A. Loyns et Colin A. Carter, « Grains in Western Canadian Economic Development to 1990 » (à paraître).

3 Loyns et Carter, « Grains », section III.

4 Le secrétaire administratif adjoint du Saskatchewan Wheat Pool, G. R. McGlaughlin, a estimé que les dépenses à l'acre avaient augmenté en Saskatchewan de 84 %, en termes réels, entre 1962 et 1982. Selon ses calculs, le rendement net à l'acre n'était pas plus élevé qu'en 1967 et, en fait, plus bas qu'au début des années 70. Voir le discours de M. McGlaughlin à la conférence du Canadian Plains Research Centre, le 12 janvier 1984.

5 S. Borland et G. Robertson, « A Sectoral View of the Longer Term: Agriculture », Agriculture Canada, une étude préparée pour le colloque sur les perspectives à long terme parrainé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, le 10 janvier 1984.

6 Loyns et Carter, « Grains », section III.

7 Soulignons que la Western Grain Research Foundation vient tout juste d'affecter une première tranche de 600 000 $ (sur un total de 900 000 $) à la réalisation d'études sur la production, parce qu'elle ne veut pas faire double emploi avec les études de marché réalisées ailleurs. Le projet de loi fédéral sur les droits des horticulteurs spécialisés en croisements, et son impact sur le financement par le secteur privé de la recherche appliquée sur les espèces suscite beaucoup de controverse. Voir R. M. A. Loyns et A. J. Begleiter, *An Examination of the Potential Economic Impact of Plant Breeder Rights in Canada*, rapport soumis à Consommation et Corporations Canada, Ottawa, juin 1982.

8 Pour une description des conventions internationales existantes et de l'intérêt du Canada à leur renouvellement, voir A. Ellison, « The Canadian Interest in an International Wheat Agreement », Conseil économique du Canada, Document nº 167, Ottawa, 1980. Voir Aussi Loyns et Carter, « Grains », section VI.

9 En termes simples, l'expression « commerce de contrepartie » ou « échanges compensatoires » désigne des transactions en vertu desquelles un importateur (acheteur) exige un achat réciproque de l'exportateur. Elles comprennent le troc proprement dit, les comptes bilatéraux, les échanges triangulaires ainsi que la compensation (ou paiement en produits); les ventes réciproques et les contre-achats sont toutefois les formes les plus courantes du commerce de contrepartie. Voir David Goldfield, « Countertrade », *International Perspectives*, mars-avril 1984, pp. 19-22.

10 L'étude réalisée pour le compte du Conseil économique par R. M. A. Loyns et Colin A. Carter, « Grains in Western Canadian Economic Development to 1990 », offre une description générale du cadre réglementaire. Voir également D. R. Harvey, « Government Intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry », Conseil économique du Canada, Rapport technique E/I 6, Ottawa, juin 1981.

11 Cette section est basée sur l'étude de W. A. Kerr et S. M. Ulmer, « The Importance of the Livestock and Meat Processing Industries to Western Growth », Conseil économique du Canada, Document nº 255, Ottawa, mai 1984.

CHAPITRE 8

1 Par « réserve », on entend la partie des gisements, pour un minéral donné, dont l'existence est connue avec une bonne certitude et dont l'exploitation est possible aux prix en vigueur sur le marché.

2 Les recettes provinciales dont nous parlons ici ne comprennent que les redevances versées par les entreprises du fait que celles-ci appartiennent au secteur des industries minérales. Elles ne comprennent pas les autres recettes que touchent la province ou le gouvernement fédéral au titre de l'impôt sur le revenu, ou les municipalités, au titre de l'impôt foncier. Ces impôts s'appliquent à toutes les industries et ne sont donc pas comptés ici comme des recettes provenant spécifiquement de l'exploitation des ressources naturelles.

3 Le choix de l'indice des prix des produits manufacturés comme base de comparaison des tendances dans les prix relatifs se justifie par le fait que l'Ouest, en général, importe surtout des produits de haute transformation et exporte des ressources naturelles. Toute hausse du prix relatif des biens que l'Ouest exporte signifie que le pouvoir d'achat de la région augmente, puisqu'il peut financer davantage d'importations avec le produit de ses exportations. En d'autres termes, une hausse des prix relatifs entraîne une hausse du revenu réel.

4 David L. Anderson, « The Saskatchewan Potash Industry: Alternative Strategies for Future Development », Conseil économique du Canada, Document nº 264, Ottawa, 1984; Harry F. Campbell, « Exhaustible Resources and Economic Growth: The Case of Uranium Mining in Saskatchewan », Conseil économique du Canada (reprographié); et Brenda J. Dyack, « Western Canada's Coal Industry: Status and Potential », Conseil économique du Canada (en préparation).

5 La présente section repose surtout sur un document préparé pour le compte du Conseil économique par David Anderson, « The Saskatchewan Potash Industry ».

6 L'Union soviétique vient au deuxième rang quant à l'importance de ses réserves, mais on pense qu'elles ne représentent que 20 % des réserves canadiennes. On ne possède pas de très bonnes données sur le niveau des coûts en Union soviétique.

7 De plus, si les prévisions courantes sur l'offre et la demande, intègrent les taux réels antérieurs d'augmentation des prix (soit une marge d'environ 3 % au cours de la dernière décennie), le même problème d'offre excédentaire va persister et va se traduire par des perspectives peu encourageantes sur le plan des hausses de prix.

8 Dans d'autres régions ou d'autres pays, on estime que le prix plancher indispensable à l'ouverture d'une nouvelle exploitation est plus élevé.

9 Il s'agit en fait d'un oligopole.

10 Il est aussi important de signaler que la potasse est un produit homogène. Par conséquent, les producteurs ne peuvent camoufler une réduction de prix en offrant, à un prix plus bas, un produit légèrement différent.

11 L'Arabie Saoudite joue ordinairement ce rôle dans le cartel du pétrole.

12 Pour comprendre comment la demande réagit aux changements de prix tant sur le marché des États-Unis que sur ceux d'outre-mer, voir Anderson, « The Saskatchewan Potash Industry ».

13 Ces prix représentent la valeur moyenne des ventes des producteurs de la Saskatchewan en dollars par kilo d'uranium métallique. En divisant ce prix par 2,6, on obtient le prix, en dollars, d'une livre d'U_3O_8, dit pain d'oxyde d'uranium.

14 Les catégories géologiques auxquelles on fait ici allusion sont les réserves économiques de la catégorie « raisonnablement assurée », tandis que celles qu'on qualifie de « réserves additionnelles estimées » sont celles qu'on croit possible d'exploiter à des prix (ou à des coûts) correspondant au niveau courant sur le marché.

15 Les méthodes d'exploitation à ciel ouvert dont on se sert en Saskatchewan exigent relativement plus de capitaux que les méthodes d'exploitation souterraine, mais elles se caractérisent par des coûts moyens d'exploitation moins élevés et par une souplesse accrue.

16 À la suite des enquêtes judiciaires menées tant aux États-Unis qu'au Canada, il n'y a eu ni plaidoyer de culpabilité ni accusations de portées, de sorte que la description de la composition et du fonctionnement du cartel de l'uranium que nous donnons ici se fonde sur des informations connues du grand public plutôt que sur des faits établis. Le plus grand secret a entouré toute cette affaire.

17 Organisation de coopération et de développement économiques, *Uranium : ressources, production et demande*, Paris, OCDE, février 1982. Un accroissement de la capacité de 5,3 à 30,8 GW(e) correspond à un changement égal à 25,5 GW(e), ou en pourcentage, à une variation de 481 % pour les pays moins développés. Mais, dans les pays à économie de marché, un accroissement de 165,1 à 424,0 GW(e) représente un changement plus important de 258,9 GW(e), mais, en pourcentage, une augmentation de 157 % seulement.

18 R. W. Morrison (directeur général), « Canada's Role as a Uranium Supplier », Direction de l'uranium et de l'énergie nucléaire, Énergie, Mines et Ressources Canada, allocution prononcée le 13 septembre 1983 lors de la quatrième Conférence de la région du Pacifique, Vancouver (C.-B.).

Il existe beaucoup d'autres estimations dont certaines se trouvent dans une étude préliminaire qui a servi à la rédaction du présent document. Par exemple, les projections de l'OCDE, publiées en février 1982 dans *Uranium : ressources, production et demande*, prévoient que l'offre et la demande d'uranium varieront de 53 000 à 64 000 tonnes par année d'ici 1990.

19 Vers la fin de 1983, les cours sur le marché au comptant atteignaient 62 $ (É.-U.)/kgU par rapport à des prix moyens dans les contrats à long terme d'environ 91 $ (É.-U.)/kgU sur le marché à long terme.

20 En 1981, 10 % des recettes de la Saskatchewan provenaient de ventes à la Suède.

21 Avant son élection, le gouvernement actuel de l'Australie était opposé, pour des raisons écologiques, à une expansion du secteur de l'uranium. Advenant l'impossibilité d'exploiter ces réserves, l'ensemble des réserves mondiales connues et exploitables aux coûts les moins élevés diminueraient de 17 %.

22 Signalons que le prix mondial est fortement tributaire du marché relativement important des États-Unis.

23 Allocution de Roger J. Goodman, Crows-Nest Resources, lors d'un symposium, organisé par l'Institut canadien [illegible]ergie et l'Institut canadien de la métallurgie [illegible]'industrie du charbon, qui s'est tenu à Calgary en [illegible] 1983.

24 Carroll L. Wilson, *World Coal Study: Coal – Bridge to the Future*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1980, p. 161.

25 Pour un examen détaillé de ces questions, voir Australia Foreign Investment Review Board, *1981 Report*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1982, chapitre 5.

26 Province de la Colombie-Britannique et ministère fédéral de l'Expansion économique régionale, *A Benefit-Cost Analysis of the North East Coal Development*, juillet 1982.

CHAPITRE 9

1 Peter H. Pearse (Commissaire), *Pour remonter le courant : Une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*, rapport final de la Commission sur la politique des pêches du Pacifique, Vancouver, septembre 1982, p. vii.

2 Conseil économique du Canada *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981; et A. Scott et P. A. Neher, *La réglementation des pêches commerciales au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

3 Des données sur les dépenses de tourisme et de voyages effectuées au Canada par les visiteurs des États-Unis et des pays d'outre-mer sont disponibles pour la période allant du début des années 70 à 1980. Toutefois, 1979 est la première année pour laquelle nous disposons de données sur les dépenses des Canadiens voyageant au Canada. Lorsque nous comparons ces chiffres aux statistiques sur la production brute des autres industries, nous obtenons une mesure approximative de l'importance relative de l'industrie du tourisme et des voyages comme telle. Mais cette mesure a tendance à surestimer l'importance du tourisme, car elle inclut beaucoup de déplacements strictement locaux. Néanmoins, la comparaison semble en valoir la peine. Des données sur la production brute par branche industrielle existent pour les industries du secteur de la production des biens, mais pas pour les autres industries de services.

4 À moins qu'on ne considère la majorité des déplacements *à l'intérieur de la province* comme un substitut aux vacances à l'étranger ou à l'extérieur de l'Ouest pour les résidents de l'Ouest. Cela semble tout de même peu probable.

5 Cette section s'appuie sur l'étude de T. S. Veeman, « Water and Economic Growth in Western Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

6 H. D. Foster et W. R. D. Sewell, *Water: The Emerging Crisis in Canada*, Ottawa, Canadian Institute for Economic Policy, 1981, p. 15.

7 Okanagan Basin Implementation Board, *Summary Report on the Okanagan Basin Implementation Agreement*, septembre 1982.

8 Public Advisory Committee, *Preliminary Economic Study*, Milk River Basin Study, Fact Sheet No. 9, Lethbridge, ministère de l'Environnement de l'Alberta, 1981.

9 Veeman, « Water and Economic Growth », p. 19.

10 Veeman, « Water and Economic Growth », p. 47.

11 M. M. Kelso, W. E. Martin et L. E. Mack, *Water Supplies and Economic Growth in an Arid Environment: An Arizona Case Study*, Tucson, The Univesity of Arizona Press, 1973; et A. V. Kneese et F. L. Brown, *The South-West Under Stress*, publié pour Resources for the Future, Baltimore, John Hopkins University Press, 1981.

12 D. M. Tate et P. J. Reynolds, « Meeting the Demand for Industrial Water: Intermediate Water Transfers », document présenté lors de la Conférence de la Canadian Water Resources Association, Saskatoon, 21-23 juin 1983.

CHAPITRE 10

1 Adam Smith, *Wealth of Nations*, livre I, chapitres 1 à 3.

2 Bureau fédéral de la Statistique, *Recensement du Canada, 1951*, vol. 1, tableau 1.

3 H. Darling, *The Politics of Freight Rates: The Railway Freight Rate Issue in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1980, p. 14.

4 Darling, *The Politics of Freight Rates*, p. 18.

5 Le produit intérieur brut (PIB) est une notion qui, par certains détails techniques, diffère de celle, plus familière, de produit national brut (PNB). Statistique Canada considère plus pratique d'évaluer la production de certaines industries et des provinces en fonction du PIB plutôt qu'en fonction du PNB.

6 Les coefficients de transport des régions de l'Ouest et de l'Est du Canada reposent sur des données relatives au produit intérieur réel (PIR) des provinces et des industries, compilées par le Conference Board du Canada dans *The Provincial Economies: A Supplement to the Quarterly Provincial Forecast*. Le produit intérieur réel est estimé en corrigeant le produit intérieur brut pour tenir compte des variations de prix. La définition de l'industrie des transports qu'emploie le Conference Board diffère de celle de Statistique Canada en ce sens qu'elle inclut le transport aérien, le transport ferroviaire, le transport maritime, le transport par camion et le transport par pipeline, mais exclut les autocars, les transports urbains, les taxis, l'entretien des routes et des ponts, ainsi que divers autres services de transport; la définition de Statistique Canada inclut toutes ces activités.

7 N. Skoulas, *L'incidence des coûts de transport sur la compétitivité des producteurs canadiens*, Consommation et Corporations Canada, Rapport de recherche nº 9, Ottawa, 1981.

8 D. L. McLachlan et C. Ozol, *Transportation Problems Relating to the Manufacturing Industry in the Calgary Area*, document de recherche de la Commission canadienne des transports, mai 1973, p. 50. Parmi les plaintes mentionnées dans ce rapport, signalons l'intervention très lente des sociétés ferroviaires pour régler les problèmes, l'inégalité du service fourni aux entreprises, les wagons qui arrivent groupés, et le type de wagons fournis.

9 H. L. Purdy, *Transport Competition and Public Policy in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1972, p. 247.

10 Voir, par exemple, P. A. Samuelson et A. Scott, *Economics*, 3e édition canadienne, Toronto, McGraw-Hill of Canada, 1971.

11 Commission canadienne des transports, *Analyse du volume des denrées, 1978-1980*, Document de référence nº 1.6, Ottawa, CCT, 1982, tableau 66.

12 C. Snavely, *Rapport de la Commission d'enquête sur les coûts du transport du grain par rail*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976-1979, pp. 212-214.

13 Signalons que les experts ne s'entendaient pas sur les modalités exactes du calcul du manque à gagner, mais qu'ils étaient d'accord sur le fait que la perte était importante et qu'elle allait en s'accroissant. Le principal point de désaccord concernait le coût en capital et l'importance du risque commercial inhérent au transport du grain. Voir J. C. Gilson, *Le transport des grains dans l'Ouest – Rapport sur les consultations et les recommandations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. V-9; R. L. Banks and Associates Inc., *Critique des coûts et recettes des compagnies de chemins de fer attribuables au transport du grain en vertu des taux statutaires en 1980*, Chambre des communes, procès-verbal des débats du Comité permanent sur les transports, fascicule nº 110, le 4 août 1983, pp. 110A, 131-180; Travacon Research Ltd., *Présentation du Pool du blé de l'Alberta, des élévateurs du Pool du Manitoba et du Pool du blé de la Saskatchewan au Groupe de travail sur le transport du grain de l'Ouest*, fascicule nº 120, le 23 août 1983, p. 120A, 1-19; et Snavely, King and Associates Inc., *Répartition équitable des paiements compensatoires pour le grain entre le CN et le CP*, fascicule nº 120, pp. 120A, 20-45.

14 Ministère des Transports, communiqué de presse, le 1er février 1983.

15 Sénat du Canada, Compte rendu du Comité spécial sur les transports et les communications, 28 septembre 1983; voir en particulier le témoignage de K. Thompson, conseiller principal de la CCT, pp. 10-11 et celui de A. Kroeger, Secrétaire du ministère d'État au Développement économique, p. 27.

16 J. C. Stabler, *Transportation and Prairie Communities*, Commission canadienne des transports, document de recherche, juin 1973.

17 G. Mason, *Survey of Methodology and Preliminary Estimates of Fiscal Incidence Associated with the Diversion of Traffic from Rail to Road in Manitoba*, étude réalisée pour le compte du Conseil économique du Canada, Winnipeg, Université du Manitoba, Institute for Social and Economic Research, 1983; et T. T. Schweitzer, « Railway Freight Rates and Western Economic Development », Conseil économique du Canada (à paraître).

18 Statistique Canada, *Les finances publiques provinciales*, nº de cat. 68-207, 1981, tableau 2.

19 G. W. Wilson et L. Darby, *Transportation on the Prairies*, étude réalisée pour la Commission royale d'enquête sur les problèmes des consommateurs et l'inflation, Ottawa, 1968, p. 43.

20 Transports Canada, « Canadian Freight Transportation System Performance and Issues », document de travail, août 1981, pp. 56-57.

21 D. W. Gillen et T. H. Oum, « Railways in Western Canada: Bottlenecks, Capacity Expansion and Financing », Conseil économique du Canada (à paraître), tableau 5.

22 Lettres de J. Maurice LeClair, président et chef de la direction du CN, et de W. W. Stinson, président du CP, à l'honorable Jean-Luc Pepin, ministre des Transports, le 28 janvier 1983; ces lettres étaient jointes à un communiqué de presse du gouvernement fédéral publié le 28 février 1983.

23 Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest, 1973, compte rendu et documents, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977, pp. 23, 32 et 67.

24 P. S. Ross et Associés, et collaborateurs, *Two Proposals for Rail Freight Pricing: Assessment of Their Perspective Impact*, rapport préparé à l'intention du Comité fédéral-provincial sur le transport dans l'Ouest, septembre 1974.

25 Pour une description sommaire des calculs des frais de transport applicables, voir Schweitzer, « Railway Freight Rates ».

26 Une autre proposition soumise par le gouvernement du Manitoba – le modèle des taux de destination – aurait entraîné des coûts s'élevant à seulement le tiers environ de ceux impliqués par le projet de PPE. Il en aurait cependant résulté une détérioration de la position concurrentielle de l'Ouest.

27 W. J. Baumol et D. F. Bradford, « Optimal Departures from Marginal Cost Pricing », *American Economic Review*, vol. 60, nº 3, juin 1970, pp. 265-283. Les tarifs de transport des marchandises établis dans un contexte de marché libre correspondent à peu près à la norme optimale.

28 P. S. Ross et Associés, *Roadbed Costs and Cost Relief Options for Canada's Contiguous Railways*, rapport à l'intention du Comité fédéral-provincial sur le transport dans l'Ouest, mars 1975.

29 Transports Canada, *Coûts et recettes associés au transport au Canada de 1969 à 1979*, Ottawa, juillet 1982, pp. 45-48.

30 D. W. Caves et L. R. Christensen, *La productivité des chemins de fer canadiens, 1956-1975*, Commission canadienne des transports, rapport de recherche nº 10-78-16, Ottawa, CCT, 1978, p. 57. La notion de productivité employée dans la présente étude est celle de la « productivité totale des facteurs ».

31 P. S. Rao et R. S. Preston, « Inter-factor Substitution and Total Factor Productivity Growth: Evidence from Canadian Industries », Conseil économique du Canada, Document nº 242, Ottawa, septembre 1983.

32 A. Klymchuk, *Le camionnage privé : analyse et implications*, Consommation et Corporations Canada, Ottawa, 1983, p. 55.

33 Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, pp. 24-25.

34 W. G. Waters II, « Transportation, Transport Policies and the Future Development of Western Canada », Conseil économique du Canada, Document nº 234, août 1983, pp. 62-63.

35 T. D. Heaver, *National Flag Shipping: An Analysis of Canadian Policy Proposals*, Centre for Transportation Studies, Vancouver, Université de la Colombie-Britannique, 1982, chapitre V.

36 B. C. Baldwin, *The Management Structure of Airport Operations in Canada and the United States*, Centre for Transportation Studies, Vancouver, Université de la Colombie-Britannique, 1980, pp. 14-15, cité dans J. Smith, « Considerations in Local Administration of Airports in Canada », *Annals of Air and Space Law*, 1978.

CHAPITRE 11

1 D. L. Birch, *The Job Generation Process* et *Choosing a Place to Grow: Business Location Decisions in the 1970's*, The M.I.T. Program on Neighbourhood and Regional Change, Cambridge (Mass.), M.I.T. Press, 1979 et 1981, respectivement. Les données utilisées dans l'analyse de Birch sont tirées des dossiers de Dunn et Bradstreet. Cela soulève certaines difficultés. Premièrement, les dossiers renferment une proportion trop faible d'entreprises de services et de commerce par rapport à la proportion d'entreprises manufacturières; deuxièmement, le nombre de nouvelles entreprises tend à être sous-évalué au cours d'une période donnée. Birch a cependant mis au point un algorythme afin de compenser bon nombre des distorsions introduites par les délais observés au chapitre des déclarations d'incorporation.

2 Fédération canadienne des entreprises indépendantes, « A Full-Employment Future », mémoire soumis à la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, décembre 1983. Les résultats de l'étude ne s'appliquent qu'aux membres de la Fédération. Les entreprises regroupées dans cette Fédération ne représentent pas forcément un échantillonnage au hasard des petites et moyennes entreprises établies au Canada.

3 H. H. Postner et L. Wesa, *La croissance de la productivité – Une analyse interindustrielle*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

4 Postner et Wesa, *La croissance de la productivité*.

5 J. I. Gershuny, « Social Innovation: Change in the Mode of Provision of Services », *Futures*, vol. 14, nº 6, décembre 1982, pp. 496-516.

6 T. M. Stanbach, *Understanding the Service Economy – Employment, Productivity, Location*, Policy Studies in Employment and Welfare, nº 35, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979.

7 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès – Innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

8 Le modèle économétrique sur lequel repose cette conclusion est disponible sur demande. C'est celui d'une petite économie ouverte, basée sur deux secteurs de production (l'un concurrentiel et l'autre non), avec une masse monétaire endogène et des changements technologiques neutres pour chacun des secteurs. Nous posons d'abord comme hypothèse qu'il ne se produit aucun changement technologique et qu'il n'y a aucune inflation à l'extérieur de la région. Si des changements techniques interviennent dans une telle économie et qu'ils se produisent au même rythme dans les deux secteurs, il est possible de démontrer que dans un cas aussi spécial mais pas nécessairement irréaliste, les salaires nominaux augmenteront au même rythme que les changements techniques interviennent, permettant ainsi aux prix des produits concurrentiels de demeurer stables. Le prix des produits non concurrentiels demeureront également stables. La production des biens concurrentiels comme celle des biens non concurrentiels augmenteront au même rythme que les changements techniques. On peut également démontrer que la masse monétaire jouera un rôle non contraignant. Deux points importants méritent d'être soulignés : 1) il n'est pas nécessaire que les salaires ou les prix soient flexibles à la baisse; 2) la contrainte monétaire ne crée aucun problème. Ces problèmes de type « keynésien » ne risquent pas de surgir parce que l'économie est de petite taille et ouverte au commerce extérieur. Dans une économie fermée, les changements techniques neutres et généralisés exigent soit que les salaires soient flexibles à la baisse ou, s'ils demeurent stables, que la masse monétaire augmente afin d'éviter le chômage.

Si les changements techniques dans une économie ouverte de taille réduite se limitent au secteur concurrentiel, il semble probable que des variations à la baisse des salaires nominaux devront se produire et qu'on fera face forcément à un mouvement à la baisse des prix des biens du secteur non concurrentiel. Cette exigence d'une flexibilité à la baisse des salaires et des prix semble à peu près inévitable; le risque que ce genre de changement technique entraîne du chômage semblerait donc assez élevé, si ce n'était du fait que notre hypothèse d'une absence d'inflation à l'extérieur de la région n'est habituellement pas fondée. Une importante augmentation des salaires et des prix à l'extérieur de la région se produit habituellement. Cette inflation généralisée fait, qu'au lieu d'être contraints de réagir à la baisse à l'intérieur même de la région, les salaires ne devront augmenter qu'à un rythme moins rapide à l'intérieur qu'à l'extérieur. De même, les prix sur le marché non concurrentiel n'auront pas à baisser, mais seulement à augmenter moins rapidement à l'intérieur qu'à l'extérieur. Un tel niveau de « souplesse » des prix et des salaires semble plausible. Les résultats de la théorie néoclassique semblent donc s'appliquer et servent de fondements aux conclusions présentées dans ce chapitre.

Le même raisonnement devient plus complexe à appliquer si des changements techniques interviennent tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la région, mais rien d'essentiel n'est modifié. En particulier, le plein emploi exige toujours que les salaires et les prix dans le secteur non concurrentiel augmentent un peu plus lentement à l'intérieur qu'à l'extérieur tant que la productivité du secteur de la production des biens de la région augmente plus lentement à l'intérieur qu'à l'extérieur, et que la productivité du secteur des services augmente plus rapidement.

En somme, une économie ouverte de petite taille se comporte de façon compatible avec la théorie néoclassique puisque la flexibilité à la baisse des salaires nominaux et des prix n'est pas nécessaire dans une région entourée d'un univers où sévit une inflation généralisée.

9 Organisation de coopération et de développement économiques, *Microelectronics, Robotics and Jobs*, Paris, OCDE, 1982.

10 J. Gottman, « Urban Centrality and the Interweaving of Quarternary Activities », *Ekistics*, vol. 29, nº 174, mai 1970.

11 Gottman, « Urban Centrality ».

12 Ministère d'État au Développement économique, *Assistance et information pour le développement de l'entreprise, 1981-1982*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

13 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*.

Chapitre 12

1 W. Isard, *Location and Space-Economy*, Cambridge (Mass.), M.I.T. Press, 1956.

2 H. W. Richardson, *The Economics of Urban Size*, Farnborough, Saxon House, 1973.

3 Voir, par exemple, G. A. Carlino, *Economies of Scale in Manufacturing Location*, Boston, Martinus Nijhoff, 1978; R. L. Moomaw, « Is Population Scale a Worthless Surrogate for Business Agglomeration Economies? », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 13, 1983, pp. 525-545; et P. M. Townroe et N. J. Roberts, *Local-External Economies for British Manufacturing Industries*, Londres, Gower, 1980.

4 M. Urquhart, « The Service Industry: Is It Recession-Proof? », *Monthly Labour Review*, vol. 104, nº 10, 1981, pp. 12-18.

5 Le quotient de localisation permet de calculer dans quelle mesure une activité est plus ou moins importante que prévu dans une ville ou une région donnée. Le niveau d'activité attendu est généralement mesuré à l'aide de la taille d'une ville – sa population – par rapport à la population du pays. On peut aussi utiliser, comme base de comparaison, d'autres variables telles que la production industrielle ou l'emploi. Si, pour une activité industrielle et une ville données, le rapport entre l'emploi local et l'emploi national est égal au rapport entre la population locale et celle du pays, alors le niveau d'activité dans cette ville correspond au niveau attendu. Si le quotient est supérieur à 1, la ville est relativement spécialisée dans cette activité industrielle. S'il est inférieur à 1, la municipalité possède une proportion moins élevée qu'attendu d'une activité industrielle donnée.

6 Bien que l'analyse factorielle dont nous venons de décrire les résultats se rapporte au secteur du commerce de gros, les résultats pour les autres industries sont, à toutes fins pratiques, identiques. Certaines variations mineures découlent de différences dans la composition des échantillons des centres urbains.

7 Bien qu'il soit préférable que le nombre total d'établissements comprenne à la fois les établissements de services et les établissements manufacturiers, nous ne disposions pas de données suffisantes au niveau des villes pour inclure le nombre d'établissements manufacturiers. Il s'ensuit que ces données ne concernent que le nombre total d'établissements du secteur des services.

8 Voir, par exemple, G. A. Carlino, *Economies of Scale*.

9 Les coefficients estimés pour chacune des industries de services et des industries manufacturières apparaissent aux tableaux D-1 et D-2 de l'appendice. Les meilleurs résultats furent obtenus pour l'industrie du commerce de détail, pour laquelle on a pu expliquer 57 % des différences de productivité. Les résultats pour les autres industries sont les suivants : services personnels, 33 %; commerce de gros, 29 %; services aux entreprises, 23 %; services d'hébergement et de restauration, 18 %; services de divertissement et de loisirs, 5 %. Bien que ces pourcentages ne soient pas très élevés, sauf pour le commerce de détail, ils n'en sont pas moins acceptables et tout à fait normaux puisque nous avons utilisé des données en coupe instantanée. Soulignons également qu'il n'y a pas que les économies d'agglomération qui influencent l'efficience des industries. Par exemple, dans le cas des services de divertissement et de loisirs, des facteurs de localisation comme la proximité d'un environnement agréable et l'afflux de touristes qui en résulte peuvent tout aussi bien jouer un rôle important, mais nous n'en avons pas tenu compte dans notre analyse de l'influence exercée par les économies d'agglomération. Les résultats dont nous faisons état ici pour les diverses industries ne se fondent que sur les cas où toutes les agglomérations de recensement (AR) et toutes les régions métropolitaines de recensement (RMR) pour lesquelles des données étaient disponibles ont été incluses dans l'analyse de régression; ce nombre est bien inférieur au nombre total des AR et des RMR.

10 La nature des données que Statistique Canada a mises à notre disposition pour cette analyse explique que cette moyenne soit aussi faible. Les données sur les industries de services que nous avons utilisées se réfèrent aux points de vente et incluent toutes sortes d'établissements comme des boutiques et des magasins, des kiosques et des stands en plein air. Chaque point de vente se rapporte uniquement à l'industrie pour laquelle les données ont été recueillies. Par exemple, si un même établissement regroupe à la fois du commerce de gros et du commerce de détail, il est compté deux fois – une fois pour la partie de ses activités de détail et une autre pour la partie de ses activités de gros. Les données fondées sur l'endroit d'implantation d'une activité diffèrent des statistiques sur les établissements, soit l'unité la plus souvent retenue pour recueillir les données portant sur les industries manufacturières. Un même établissement peut être impliqué par exemple dans un certain nombre d'activités industrielles; la taille des établissements a donc tendance à être plus élevée. De telles données portant sur le lieu d'implantation d'une activité présentent un sérieux inconvénient : elles n'incluent pas les entreprises qui exercent leurs activités dans plusieurs villes à la fois. Dans la plupart des cas, les entreprises opérant dans plusieurs villes ont été incapables de fournir des données sur la marge bénéficiaire brute de chacun de leurs points de vente. Les données que nous utilisons dans notre analyse ne portent donc que sur des entreprises qui n'ont qu'un seul point de vente, excluant notamment les grandes chaînes comme La Baie, Sears, Eaton, et ainsi de suite.

11 Voir W. Alonso, « The Economics of Urban Size », *Papers of the Regional Science Association*, 1971, pp. 67-83.

12 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès – Innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

13 M. J. Weber, *The Impact of Uncertainty on Location*, Cambridge (Mass.), M.I.T. Press, 1972.

CHAPITRE 13

1 K. Norrie et M. Percy, « Economic Rents, Province-Building and Interregional Adjustment: A Two-Region General Equilibrium Analysis », Conseil économique du Canada, Document nº 230, Ottawa, 1983.

2 Voir Roy E. George, *Targeting High Growth Industry*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.

3 Voir N. Cameron, J. Dean et W. Good, « The Manufacturing Sector in Manitoba », Conseil économique du Canada, Document nº 254, Ottawa, mars 1984.

4 Voir M. Casson, *The Entrepreneur: An Economic Theory*, New York, Harper and Row, 1982.

5 Le numéro spécial de la revue *Analyse de politiques* publié en février 1980 était consacré au Fonds du patrimoine de l'Alberta; les renseignements qu'il contient sont complètement dépassés, particulièrement les prévisions relatives à l'actif du Fonds pour le milieu des années 80.

6 Quelques-unes de ces expériences malheureuses sont décrites dans J. Richards et L. Pratt, *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979.

7 Vencap n'est pas tenue de rembourser le principal au Fonds du patrimoine avant l'an 2002. En outre, l'intérêt à payer sur le principal est fonction des bénéfices nets (50 % au départ et diminuant progressivement par la suite).

8 Voir H. Postner et L. Wesa, « Industrial Diversification in Western Canada: A Portfolio Analysis of the Manufacturing Sectors », Conseil économique du Canada (à paraître).

APPENDICE E

1 Une discontinuité dans les séries chronologiques ne nous a pas permis d'étendre l'analyse à une période plus longue.

2 Toutes les données qui ont servi à calculer les indices du tableau E-1 ont été arrondies au millième suivant, éliminant ainsi toute possibilité d'effectuer une analyse détaillée pour les quatre provinces de l'Ouest.

3 Dans le document technique préparé par Postner et Wesa, les auteurs ont calculé certains indices théoriques en incluant le secteur agricole; les résultats indiquent que la Saskatchewan serait alors la province affichant la plus grande instabilité.

4 Les facteurs de pondération sont exprimés en pourcentage et leur total équivaut à 100 %.

5 Le document technique contient des tableaux identiques pour le Québec et l'Ontario, où les coefficients de pondération pour l'emploi dans le secteur manufacturier sont les plus élevés.

6 Un tel résultat est largement influencé par la nature de l'échantillon employé dans l'enquête : il s'agit de l'emploi dans les grandes entreprises.

7 Les données sur l'emploi sont tirées d'une enquête effectuée auprès des grandes entreprises (comptant au moins 20 employés). L'échantillon est représentatif à 77 % dans le cas de la Saskatchewan, et à 89 % dans le cas du Manitoba. Les données « manquantes » représentent les employés d'entreprises plus petites, les travailleurs autonomes et les membres d'une famille qui ne sont pas rémunérés (le cas échéant).

8 Le secteur des aliments et boissons est caractérisé par la nature périssable de ses produits, alors que le secteur de l'imprimerie et de l'édition répond souvent aux besoins locaux en matière d'information.

9 Le document technique présente en détail le raisonnement qui nous a conduits à une telle hypothèse.

10 Le document technique illustre la façon dont les résultats pourraient varier si le secteur manufacturier était considéré « isolément » des autres.

11 Dans tous les exemples qui suivent, le secteur forestier n'est soumis à aucun changement pour des raisons purement techniques.

12 Certains résultats ont tendance à s'écarter du sens commun en raison de la complexité des interdépendances.

13 Nous n'avons discuté que des répercussions sur la répartition de l'emploi. Celle-ci peut se situer dans un contexte statique ou dynamique de croissance.

14 Le lien entre les deux objectifs découle du fait que la mesure de la croissance de l'emploi à long terme est une moyenne pondérée des taux désagrégés, les divers facteurs de pondération étant identiques à ceux qui ont servi à répartir l'emploi dans l'exercice d'optimisation visant à minimiser l'instabilité (voir le document technique).

15 Le coût effectif de cette contrainte supplémentaire est pratiquement nul.

16 Il est assez intéressant de constater qu'une contrainte qui n'a pas d'effet peut soudain entrer en jeu lorsqu'elle est juxtaposée à une autre contrainte (voir le tableau E-14, ligne 4).

17 La stabilité parfaite est souhaitable, mais ne représente pas nécessairement une solution idéale. (La superposition de diverses activités, dont les effets s'annulent les uns les autres, peut favoriser davantage la stabilité.)

18 Nous en faisons la démonstration à l'aide de scénarios spéciaux dans le document technique.

19 Certains exemples à l'appui de cette affirmation sont présentés dans le document technique à paraître.

Liste des tableaux et graphiques

Liste des tableaux

2-1 Revenu personnel corrigé par habitant dans les provinces ou régions, en dollars et en pourcentage de la moyenne nationale, Canada, 1978-1981 7

2-2 Taux de croissance du revenu personnel corrigé par habitant dans les provinces ou régions et dans l'ensemble du Canada, certaines périodes, 1926-1981 9

2-3 Instabilité du revenu total par habitant des provinces de l'Ouest par rapport à celui de l'Ontario, Canada, 1926-1981 13

2-4 Instabilité des traitements et salaires par habitant des provinces de l'Ouest par rapport à ceux de l'Ontario, Canada, 1926-1981 13

2-5 Instabilité du revenu agricole net par habitant des provinces de l'Ouest par rapport à celui de l'Ontario, Canada, 1926-1981 13

2-6 Écart par rapport à la tendance du revenu total, des traitements et salaires, et du revenu agricole par habitant dans les provinces de l'Ouest et en Ontario, Canada, 1926-1945 et 1945-1981 14

2-7 Répartition de la population active de 15 ans et plus dans des catégories professionnelles, selon le rang socio-économique, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1971 16

2-8 Proportion de personnes employées dans les cinq plus hauts échelons pour chacune des cinq premières catégories professionnelles, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1971 17

2-9 Proportion de personnes employées à certains échelons supérieurs dans les domaines de la santé, des finances et de l'enseignement, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1971 18

2-10 Répartition de la population active de 15 ans et plus dans des catégories professionnelles, selon le rang socio-économique, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1961 19

2-11 Répartition des personnes âgées de 14 ans et plus, employées dans des catégories profesionnelles, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1921 19

2-12 Répartition de la population active âgée de 15 ans et plus dans des catégories professionnelles, selon le rang socio-économique, régions du Centre et de l'Ouest, Canada, 1981 20

3-1 Répartition des dépenses et des recettes fédérales, Canada, 1937 24

3-2 Répartition des dépenses et des recettes fédérales, Canada, 1961 25

3-3 Répartition des dépenses et des recettes fédérales, Canada, 1981 26

3-4 Population de l'Ouest en pourcentage de la population totale, par décennie, Canada, 1921-1981 27

3-5	Répartition de la population active, selon l'industrie, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1981	31
3-6	Estimations de la répartition de la production, selon la branche industrielle, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1981	31
3-7	Répartition de la population active dans certaines branches industrielles, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1961 et 1981	32
5-1	Répartition par région de la valeur ajoutée dans l'industrie forestière, Canada, certaines années, 1965-1980	46
5-2	Apport de l'industrie forestière et des richesses naturelles aux recettes générales brutes des gouvernements provinciaux dans l'Ouest, Canada, certaines années, 1970-1980	47
5-3	Productivité de la forêt dans les provinces de l'Ouest, mesurée selon le volume moyen de bois	47
5-4	Exportations de produits forestiers des principales régions du monde, 1965-1981	48
5-5	Bois résineux : coupe annuelle autorisée, abattage effectué en 1979 et réserves théorique et exploitable de bois sur pied dans l'Ouest du Canada	49
5-6	Production de bois de la Colombie-Britannique, certaines années, 1912-1981	50
5-7	Projections des réserves de bois dans les régions de la Colombie-Britannique, et marges de variation entre les zones d'abattages à l'intérieur de chaque région	53
5-8	Volume de bois parvenu à maturité, niveau prévu de coupe autorisée et niveau réel d'abattage, Colombie-Britannique, par région, 1977	56
6-1	Production de pétrole brut dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1947-1982	67
6-2	Production de gaz naturel dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1947-1982	68
6-3	Prix au point d'extraction du pétrole brut et du gaz naturel dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1947-1982	69
6-4	Produit intérieur brut par habitant dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1961-1982	70
6-5	Industries des produits chimiques, Alberta, 1961-1981	71
6-6	Recettes pétrolières et gazières nettes des provinces de l'Ouest, Canada, 1967-1982	72
6-7	Emploi dans le secteur du pétrole et du gaz, provinces de l'Ouest et Canada, 1961-1982	73
7-1	Ventes de certains produits agricoles dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1982	84
7-2	Faillites d'exploitations agricoles dans les provinces du Centre et des Prairies, Canada, 1979-1983	85
7-3	Instabilité des revenus agricoles dans les Prairies, Canada, 1926-1981	86
7-4	Instabilité des prix canadiens du blé payés aux producteurs dans les Prairies, Canada, 1926-1980	88
7-5	Volume et valeur de la production des principales cultures de céréales dans les Prairies, Canada, moyenne sur 10 ans se terminant en 1981	89

7-6 Ventes de céréales et ventes agricoles totales en pourcentage du produit provincial brut, Canada, 1982 89

7-7 Prix nominaux et réels de certaines céréales, Canada, 1961-1981 90

7-8 Causes des changements dans la valeur de la production céréalière des Prairies, Canada, 1960-1980 91

7-9 Coûts de production dans l'agriculture des Prairies, Canada, 1961-1981 92

7-10 Contributions actuelles et proposées au Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, Canada, 1982-1986 101

8-1 Ventes de minéraux des provinces de l'Ouest du Canada, 1962-1982 113

8-2 Valeur ajoutée en pourcentage du produit intérieur brut, certaines industries du secteur de la production des biens, provinces de l'Ouest du Canada, 1970-1981 114

8-3 Valeur ajoutée totale dans certaines industries minérales en pourcentage de l'ensemble de l'activité minière provinciale, provinces de l'Ouest du Canada, 1970-1981 115

8-4 Valeur ajoutée par habitant dans les industries minières pour les trois provinces les plus à l'Ouest, Canada, 1970-1981 115

8-5 Recettes provinciales provenant de certaines industries minérales dans les trois provinces les plus à l'Ouest, Canada, 1970, 1974 et 1982 116

8-6 Indices de prix des minéraux des provinces de l'Ouest, Canada, 1962-1982 117

9-1 Production provinciale brute, par industrie, Canada, 1980 132

9-2 Dépenses des voyageurs étrangers au Canada et des Canadiens à l'étranger, par province, 1973 et 1980 133

9-3 Captage et consommation d'eau dans les provinces des Prairies, en Colombie-Britannique et dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1980 135

9-4 Projection de l'approvisionnement, du captage, de la consommation et de l'utilisation agricole de l'eau dans les bassins de drainage de l'Ouest du Canada exposés à une rareté éventuelle d'eau, 1980-2000 136

10-1 Répartition du transport ferroviaire selon les classes tarifaires et les régions, Canada, 1954-1958 et 1973-1977 147

10-2 Frais de transport aux termes de la Politique des prix équitables (PPE) proposée, Canada, 1971 159

10-3 Effet de la Politique des prix équitables (PPE) proposée sur les frais de transport dans le secteur manufacturier, Canada, 1971 161

10-4 Recettes de transport provenant des expéditions de biens manufacturés et de produits divers, à destination et en provenance de certaines régions, Canada, 1980 163

10-5 Rendement de l'actif total dans certaines industries, Canada, 1969-1980 164

11-1 Répartition de l'emploi selon l'industrie et la province, Canada, 1961 et 1981 170

11-2 Variation de l'emploi pendant chacune des décennies, selon l'industrie et la province, Canada, 1961-1981 173

11-3 Répartition des variations de l'emploi pendant chacune des décennies, selon l'industrie et la province, Canada, 1961-1981 174

11-4 Emplois créés par les principales industries de services en pourcentage de tous les nouveaux emplois, par province, Canada, 1971-1981 176

11-5 Répartition de l'emploi dans le secteur de la production des biens et de la production des services, certains pays de l'OCDE et certaines années, 1950 à 1980 177

11-6 Comparaison internationale des tendances observées de l'emploi dans la fabrication de certains pays de l'OCDE, certaines années, 1950-1980 178

12-1 Répartition de l'emploi selon le secteur industriel et l'agglomération urbaine, région de l'Ouest du Canada, 1981 193

12-2 Répartition des emplois créés pendant chacune des décennies, selon le secteur industriel et l'agglomération urbaine, région de l'Ouest du Canada, 1961-1981 194

12-3 Part du commerce et des services collectifs, commerciaux et personnels dans l'ensemble des emplois créés, selon l'agglomération urbaine, région de l'Ouest du Canada, 1971-1981 196

12-4 Analyse factorielle portant sur les agglomérations urbaines : facteurs de pondération, secteur du commerce de gros, région de l'Ouest du Canada, 1971 199

13-1 Valeur de la production manufacturière par habitant, dans les régions du Centre et de l'Ouest du Canada, certaines années, 1926-1980 210

13-2 Production par habitant en Ontario par rapport à celle de la région des Prairies, certaines industries manufacturières, Canada, 1960-1980 210

13-3 Pondérations de l'emploi dans le secteur manufacturier, par sous-secteur, Enquête sur la population active, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1975-1983 213

13-4 Motifs invoqués par les entreprises manufacturières pour se lancer en affaires au Manitoba 214

13-5 Motifs invoqués par les entreprises manufacturières pour agrandir leurs installations au Manitoba 215

13-6 Destination des ventes des fabricants de vêtements du Manitoba 215

13-7 Destination des ventes des fabricants de matériel de transport du Manitoba 216

13-8 Actif et passif du Fonds du patrimoine de l'Alberta, juin 1983 217

A-1 Liste numérique des professions selon l'indice et le rang socio-économique, Canada, 1971 239

C-1 Indices de croissance de l'emploi dans les industries de services, par province, Canada, 1971-1981 255

C-2 Répartition des augmentations de l'emploi à l'intérieur des industries de services, par province, Canada, 1971-1981 258

D-1 Coefficients estimés pour les entreprises de services, région de l'Ouest du Canada, 1971 263

D-2 Coefficients estimés pour les entreprises manufacturières, région de l'Ouest du Canada, 1971 et 1981 264

E-1 Indice de l'instabilité de l'emploi provincial, Enquête sur la population active, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1966-1983 267
E-2 Indice de l'instabilité de l'emploi provincial, régions du Centre et de l'Ouest du Canada, 1970-1983 268
E-3 Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Manitoba, 1970-1983 268
E-4 Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Saskatchewan, 1970-1983 268
E-5 Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Alberta, 1970-1983 268
E-6 Pondérations de l'emploi sectoriel et indices d'instabilité, Colombie-Britannique, 1970-1983 269
E-7 Apport de l'instabilité intrasectorielle et de l'instabilité intersectorielle à la mesure de l'instabilité de l'emploi provincial, provinces de l'Ouest, Canada, 1970-1983 270
E-8 Pondérations de l'emploi et indices d'instabilité dans l'industrie manufacturière, Manitoba, 1970-1983 270
E-9 Pondérations de l'emploi et indices d'instabilité dans l'industrie manufacturière, Alberta, 1970-1983 271
E-10 Pondérations de l'emploi sectoriel après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence, Manitoba 272
E-11 Pondérations de l'emploi dans l'industrie manufacturière, après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence, Manitoba 272
E-12 Pondérations de l'emploi sectoriel après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence, Alberta 273
E-13 Pondérations de l'emploi dans l'industrie manufacturière, après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité de l'emploi provincial, deux scénarios de référence, Alberta 273
E-14 Indice de l'instabilité de l'emploi provincial après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité, deux scénarios de référence et scénarios secondaires, Manitoba 274
E-15 Indice de l'instabilité de l'emploi provincial après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité, deux scénarios de référence et scénarios secondaires, Alberta 274
E-16 Indice de l'instabilité de l'emploi provincial après optimisation sous contrainte afin de minimiser l'instabilité, avec et sans l'effet d'une industrie supplémentaire parfaitement stable (scénario 2) 275

Liste des graphiques

2-1 Indice du revenu personnel corrigé par habitant, provinces de l'Ouest, Canada, 1926-1981 8
2-2 Taux de chômage, provinces de l'Ouest, Canada, 1953-1983 11
3-1 Population des provinces de l'Ouest, Canada, 1921-1981 28
3-2 Accroissement naturel de la population des provinces de l'Ouest, Canada, 1926-1981 29

3-3	Migration nette vers les provinces de l'Ouest, Canada, 1926-1981	30
3-4	Évolution de deux types d'exportations, Canada, 1963-1982	34
7-1	Contribution de l'agriculture au produit provincial brut des provinces de l'Ouest, Canada, 1981	82
7-2	Contribution de l'agriculture au produit intérieur brut des industries du secteur de la production de biens dans les provinces de l'Ouest, Canada, 1981	83
7-3	Coûts de production agricole ayant accusé une baisse en termes relatifs, Canada, 1950-1982	93
7-4	Coûts de production agricole ayant accusé une hausse en termes relatifs, Canada, 1950-1982	94
7-5	Exportations canadiennes de blé, 1972-1981	96
10-1	Importance relative des transports, Canada et États-Unis, 1926-1982	142
10-2	Importance relative des transports, régions de l'Ouest et de l'Est du Canada, 1961-1980	143
10-3	Importance relative des divers modes de transport des biens exportables, région de l'Ouest du Canada, 1961-1980	144
10-4	Importance relative des divers modes de transport des biens exportables, région de l'Est du Canada, 1961-1980	146
11-1	Répartition de la production et de l'emploi dans l'Ouest et dans le reste du Canada, 1961 et 1981	172
12-1	Population urbaine en pourcentage de la population totale en Ontario, dans les provinces de l'Ouest et au Canada, 1961 et 1981	192
B-1	Rapport volume-âge du bois sur pied	252
B-2	Production de bois d'une forêt au stade de la maturité, exploitée suivant la formule du rendement soutenable	252
B-3	Choix de courbes d'abattage	252

Membres de l'équipe

Neil Swan, directeur

Recherche

Brenda Dyack
Lorraine Froeklich
Steve Guiton
David Husband
Jacques Jobin
Kathryn McMullen Copeland
Michael Percy
Harry H. Postner
Thomas Schweitzer
Marcel Simoneau
Lesle Wesa

Consultants

David Anderson
Norm Cameron
Harry F. Campbell
J. M. Dean
Ian Gillen
Walter S. Good
Tim Hazledine
Terry Heaps
W. A. Kerr
A. Loyns
Greg Mason
Ken Norrie
Tae Oum
D. Owram
Monica Ulmer
T. S. Veeman
W. G. Waters

Nous exprimons aussi notre gratitude à Mesdames Bev Gelineau, Jeanne Séguin et Sylvie Blondin, secrétaires, ainsi qu'aux équipes de soutien du Conseil, et en particulier aux services de la statistique, des communications (y compris la traduction) et de la reproduction, pour leurs contributions respectives à la préparation du rapport.